Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement
à Maher Arar

Examen de la politique

[TRADUCTION]

La GRC et la sécurité nationale

Document de référence rattaché
au Document de consultation de la Commission

10 décembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction à la GRC 1

2. Quel est le rôle de la GRC en matière de sécurité nationale? 5

A. Évolution du rôle de la GRC en matière de sécurité nationale 5

(i) De la Confédération à 1981 5
(ii) Commission McDonald 12
(iii) Réponse du gouvernement à la Commission McDonald 23
(iv) GRC – de la création du SCRS au 11 septembre 2001 27

B. Du 11 septembre 2001 à nos jours 35

(i) Cadre législatif et statutaire actuel 38
(a) *Loi sur la GRC* 38
(b) Dispositions législatives en matière de sécurité nationale 40
(c) Relations avec le ministre 45
(d) Politiques internes 48
(ii) Organisation des activités de sécurité nationale de la GRC 49
(a) Examen organisationnel 49
(1) Section des renseignements de sécurité nationale 51
(2) Section des opérations de sécurité nationale 54
(3) Section de l'analyse du crime extrémiste 55
(4) SRSN, EISN et autres équipes intégrées 55
(b) Effectif œuvrant à la réalisation du mandat relatif à la sécurité nationale 58
(c) Recrutement et formation 59
(iii) Source du travail en matière de sécurité nationale 61
(iv) Gestion, conservation et échange de l'information et des renseignements 63
(a) Informations obtenues par la GRC 63
(b) Stockage et conservation des renseignements 66
(c) Diffusion et échange des renseignements 67
(v) Relations avec d'autres organismes 73
(a) SCRS 73
(b) MAECI 76
(c) CST 78
(d) Ministère de la Défense nationale 79
(e) Citoyenneté et Immigration Canada 81
(f) CANAFE 81
(g) Corps de police municipaux et provinciaux 81
(h) Organismes américains et autres organismes étrangers 83
(vi) Mécanismes de responsabilité 84

1. Introduction à la GRC

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est la force nationale de police du Canada[1]. Il lui appartient de maintenir la paix, de prévenir le crime et de veiller à l'application des lois[2]. Si ces descriptions du mandat de la GRC, tirées de la *Loi sur la GRC*, semblent relativement simples, les fonctions policières de la Gendarmerie s'insèrent, en fait, dans la mosaïque plus compliquée du maintien de l'ordre aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Cette situation découle principalement de la constitution[3] et de l'histoire du Canada, de diverses lois fédérales[4] et d'accords en vertu desquels des provinces, territoires, municipalités et collectivités des Premières Nations s'en remettent à la GRC pour leur service de police.

Il en résulte que la GRC a l'obligation inhérente de l'application, dans tous les territoires et provinces du Canada, de toutes les lois fédérales à l'exception de certaines parties du *Code*

---

1 *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-9 [*Loi sur la GRC*], art. 3.

2 Alinéa 18a) de la *Loi sur la GRC*. Plus précisément, l'article 18 de la *Loi sur la GRC* prévoit que, sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

b) d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent, aux termes de la présente loi, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;

c) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;

d) d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

3 Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que l'« administration de la justice » relève des provinces. Selon l'interprétation donnée à cette disposition, il appartient aux provinces de veiller à l'application du droit criminel (et de créer les corps policiers qui s'imposent) même si, en vertu du paragraphe 91(27), la formulation de la loi criminelle et la procédure en la matière sont du ressort du gouvernement fédéral. Voir, par exemple, *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Reference re the Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152.

Si les gouvernements provinciaux sont responsables de l'application du *Code criminel* en vertu du paragraphe 92(14), ils ne sont pas habilités à agir dans le cas d'infractions fédérales qui ne sont pas de nature criminelle, comme celles de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L.R.C. 1985, ch. N-1, de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1, ou de la *Loi sur les secrets officiels*. Pour en savoir plus à ce sujet, consulter l'ouvrage *Constitutional Law, 2 ed.*, de P. Hogg, p. 425 à 430.

4 Exemple : la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. S-7 (voir l'exposé qui suit).

criminel[4], et que la GRC a aussi l'obligation de veiller au respect de toutes les dispositions du *Code criminel*, ainsi que des lois provinciales et des règlements municipaux là où les autorités compétentes lui ont confié, par contrat, les services de police qu'il leur revient d'assurer. Toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), les trois territoires, 198 municipalités et 192 communautés des Premières Nations[5] ont une entente avec la GRC pour les services de police.

Partout au pays, la GRC a la responsabilité première des atteintes à la sécurité nationale, c'est-à-dire qu'en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, elle a la responsabilité première en matière d'enquête et de répression des infractions découlant d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada[6]. Les dispositions relatives à de telles infractions se trouvent surtout dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur la protection de l'information* (anciennement la *Loi sur les secrets officiels*)[7].

Les membres de la GRC doivent s'acquitter d'une longue liste d'obligations qui découlent de nombreuses fonctions d'origine législative et contractuelle. On peut regrouper ces fonctions sous six grandes rubriques :

(a) services de police fédérale, ce qui comprend la lutte antidrogue, les crimes économiques et les enquêtes relatives à la sécurité nationale;

---

[4] Nonobstant la répartition des compétences dont il est fait état à la note 3, la GRC demeure responsable de l'application des dispositions du *Code criminel* qui traitent d'atteintes à la sécurité nationale. Selon le professeur Hogg : [Traduction] « Le fondement constitutionnel de l'autorité fédérale de police vis-à-vis les infractions au *Code criminel* et aux autres lois adoptées en vertu du pouvoir fédéral en matière criminelle est maintenant bien établi [renvoi à l'arrêt *P.g. de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267], mais on ne l'a jamais clairement exposé. Il tire probablement sa source du pouvoir du Parlement fédéral de faire appliquer ses propres lois, inhérent à chacune des compétences conférées au fédéral, qui coexiste avec la compétence des provinces en matière d'administration de la justice sur leur territoire respectif. » La compétence fédérale en matière de sécurité nationale trouve aussi sa source dans les dispositions qui accordent au fédéral la responsabilité de maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et d'assurer la défense du pays. Voir le bref exposé au paragraphe qui suit et P. Hogg, précité, p. 428 et 429.

[5] Témoignage du sous-commissaire Garry Loeppky lors de l'Enquête sur les faits [Témoignage Loeppky], p. 701; « Organization of the RCMP », Pièce 12, onglet 5, Enquête sur les faits.

[6] L.R.C. 1985, ch. S-7, arts. 6, 2.

[7] Dans la section B, nous discuterons du mandat de sécurité nationale de la GRC, ainsi que de l'organisation/la conduite des activités relatives à la sécurité nationale en son sein.

(b) services de police contractuelle, ce qui comprend les services de police provinciaux, territoriaux et municipaux;

(c) services nationaux de police, ce qui comprend les laboratoires judiciaires, les opérations techniques, le Service canadien de renseignements criminels et le Collège canadien de police;

(d) police de la protection, ce qui comprend la police des aéroports et la protection de personnalités officielles du Canada et de l'étranger;

(e) services de maintien de la paix; et

(f) services généraux[9].

La GRC compte plus de 22 000 employés, soit plus de 15 500 membres réguliers, plus de 2 500 civils et environ 4 000 employés de la fonction publique[10]; son quartier général est situé à Ottawa. La Gendarmerie compte 4 régions, 14 divisions et plus de 750 détachements[11].

Le commissaire Giuliano Zaccardelli dirige la GRC; il a été nommé par le gouverneur en conseil, conformément à la *Loi sur la GRC*. Sous la direction[12] du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile[13], le commissaire a pleine autorité sur la Gendarmerie, où évoluent par

---

9 « Faits généraux », www.grc-rcmp.ca, en date de juillet 2004; voir aussi le Rapport [de la GRC] sur les plans et les priorités pour 2003/2004, p. 25 (accessible à: www.grc-rcmp.ca).

10 « Structure organisationnelle de la GRC », www.grc-rcmp.ca, en date de juillet 2004; Témoignage Loeppky, p. 722.

11 « Faits généraux », www.grc-rcmp.ca, en date de juillet 2004.

12 L'ampleur de l'autorité assurée par le ministre au regard de la GRC fait l'objet de beaucoup de discussions théoriques, jurisprudentielles et opérationnelles. Cette question est examinée dans le document de référence intitulé « L'indépendance de la police ».

13 Au moment de la rédaction du présent rapport, les documents législatifs faisaient toujours référence au solliciteur général comme ministre responsable de la GRC. Depuis le 12 décembre 2003, cependant, le solliciteur général porte un nouveau titre : vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Selon le moment auquel il sera fait allusion, nous parlerons, dans ce document, du solliciteur général ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Voir le paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC*.

106-03452/

ailleurs 7 sous-commissaires, 24 commissaires adjoints, un certain nombre de surintendants principaux, de surintendants et d'inspecteurs, tous nommés par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur la GRC*[14].

Nous exposerons ci-après de façon plus détaillée le contexte législatif, de même que la fonction et la composition de la GRC en regard de son mandat relatif à la sécurité nationale. Auparavant, il est utile de jeter un coup d'œil à l'évolution historique du rôle que joue la GRC en matière de sécurité nationale. Pour les besoins du présent document, nous donnons à l'expression « sécurité nationale » la même signification que celle qu'on accorde à l'expression « menaces envers la sécurité du Canada », définie dans l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* : l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts; les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque; les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger; les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi du Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence. Il importe de noter, toutefois, que cette définition n'est apparue dans les textes législatifs qu'au cours des années 80 et que – tel qu'exposé ci-après – l'absence d'une définition de la sécurité nationale et d'un mandat clair en matière de sécurité nationale a joué pour beaucoup dans l'évolution de la Gendarmerie à cet égard.

---

[14] *Loi sur la GRC*, art. 6.

2. Quel est le rôle de la GRC en matière de sécurité nationale?

A. Évolution du rôle de la GRC en matière de sécurité nationale

(i) De la Confédération à 1981[15]

Origines

La GRC a été créée en 1873[16]. Au départ, sa structure, son orientation et ses activités de formation étaient de type militaire. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, ses membres se considéraient comme des militaires habilités à agir en tant qu'agents de la paix. La GRC a envoyé des unités de cavalerie à la guerre des Boers et d'autres ont été dépêchées sur le front occidental en 1918 et en Sibérie en 1919. Au fil des ans, les activités de cavalerie ont été réservées aux cérémonies. Dès le début, les activités de la GRC comportaient un important volet de police. En fait, les membres de la GRC s'apparentaient davantage à des agents de police qu'à des militaires et ils n'étaient que rarement appelés à agir en formation militaire.

Initialement, la GRC n'intervenait que fort peu dans les affaires liées à la sécurité nationale, celles-ci relevant surtout de la Police du Canada, créée par le Parlement pour assurer la protection des immeubles fédéraux à Ottawa mais qui, par la suite, fut élargie pour être en mesure de répondre à tous les besoins en matière de sécurité nationale du gouvernement du Canada. D'entrée de jeu, la collecte d'information et la production du renseignement au sujet de menaces potentielles à l'égard du Canada[17] ont constitué une part importante du travail afférent à

---

[15] L'historique et le contexte dont il est fait état dans cette partie du document reposent largement sur le Rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald) : « La liberté et la sécurité devant la loi » (Rapport McDonald). Comme ces renseignements ont surtout pour objet de donner une idée du contexte, nous avons estimé qu'une recherche exhaustive à cet égard constituerait une mauvaise utilisation des ressources. On trouvera d'autres détails concernant les sujets présentés ici dans le Chapitre 2 de la Partie I et dans le Chapitre 1 de la Partie VI du Rapport McDonald. Retenons également que depuis la parution de ce rapport, les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale et à la collecte du renseignement ont donné lieu à plusieurs analyses théoriques qui offrent différentes interprétations de l'évolution des attributions de la Gendarmerie au chapitre de la sécurité nationale.

[16] Connue jusqu'en 1920 sous le nom de Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest; pour les besoins de la présente section, nous parlerons ici de la GRC.

[17] Pour les fins du présent document, nous respecterons la différence retenue par la GRC entre « information » et « renseignement ». Dans le Manuel des opérations de la GRC, on explique que l'information consiste en données brutes qu'on peut utiliser pour la production du renseignement. On entend par renseignement le

la sécurité nationale. Dans cette optique, la Police du Canada a supervisé un réseau d'agents d'infiltration actifs au pays et aux Etats-Unis, qui s'employaient surtout à recueillir des renseignements concernant les activités des Féniens[18].

Première/Seconde Guerre mondiale

Les impératifs de sécurité nationale se sont accrus au cours de la Première Guerre mondiale. L'effectif de la Police du Canada s'est accru de 12 membres en 1868 à 140 en 1919. Lors du premier conflit mondial, la GRC a aussi participé à la collecte de renseignements liés à la sécurité nationale. Ainsi, le personnel de la GRC a enquêté auprès des immigrants européens au sujet d'allégations de sympathies pro-germaniques.

La GRC a absorbé la Police du Canada en 1920. Dans le Rapport McDonald, on note que « [u]n des principaux objectifs de cette réforme était d'unifier et de renforcer le potentiel fédéral en matière de renseignements pour la sécurité »[19]. Par le fait même, la GRC devenait le principal organisme fédéral de collecte de renseignements liés à la sécurité nationale. Avant les années 80, toutefois, elle n'était pas clairement habilitée par la loi à jouer ce rôle et il n'existait pas de lignes directrices législatives ou ministérielles quant à la façon dont elle devait s'en acquitter.

De 1920 à 1946, les activités de la GRC relatives à la sécurité nationale relevaient de la Direction des enquêtes criminelles (DEC). Jusqu'au milieu des années 30, on faisait peu de distinction entre les enquêtes relatives à la sécurité nationale et les activités de collecte de renseignements d'une part et, de l'autre, les autres tâches de la DEC. Les mêmes personnes s'acquittaient des deux types de démarche sous la direction des mêmes supérieurs. Ce n'est qu'en 1936 qu'on a mis sur pied, au sein de la DEC, une section du renseignement chargée de la collecte et de l'analyse de l'information relative à la sécurité nationale. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, il y avait très

---

résultat d'informations soumises à un processus comprenant la collecte, l'évaluation, la compilation, l'analyse, le rapport et la diffusion. (Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 32.A.)

18 Organisation américaine, la *Fenian Brotherhood* regroupait surtout des Irlandais et des Américains d'origine irlandaise. Son principal objectif était de détacher l'Irlande de la Grande-Bretagne. Dans cette optique, des factions de la Fenian Brotherhood prônaient une invasion du Canada (ou, comme on l'appelait à l'époque, de l'Amérique du Nord britannique). En fait, il y a eu une tentative en ce sens en 1866.

19 Rapport McDonald, p. 58.

peu de personnes affectées à de telles activités. La Direction générale, par exemple, n'en comptait que six, dont certaines ne travaillaient qu'à temps partiel.

La Seconde Guerre mondiale a augmenté considérablement, bien que de façon provisoire, le travail de la GRC relatif au renseignement lié à la sécurité nationale. À son point culminant, en 1943, l'effectif de la section du renseignement de la Direction générale s'établissait à 98 personnes, dont trois officiers. En outre, on avait mis en place, dans certains quartiers généraux divisionnaires, des unités spécialisées dans le renseignement – notamment à Toronto (20 personnes), à Montréal (19 personnes) et à Vancouver (9 personnes).

À partir des années 30, le travail de la GRC en matière de sécurité nationale visait principalement le mouvement communiste. Avec l'arrivée au pouvoir d'Hitler et de Mussolini, la GRC s'est concentrée davantage sur les organisations fascistes et nazies au Canada. Il importe de souligner qu'à partir des années 20, la GRC s'était dotée d'une politique restreignant au territoire canadien ses activités secrètes de collecte de renseignements. Elle dépendait de ses liens avec les organismes britanniques et américains compétents pour se procurer des renseignements de l'extérieur du Canada. En plus de la collecte de renseignements, la principale activité de la GRC en matière de sécurité nationale pendant la Seconde Guerre Mondiale s'est surtout articulée autour de l'inscription et de l'internement de ceux qu'on appelait alors les « ressortissants de pays ennemis ». De plus, elle fournissait des conseils au sujet des installations industrielles et militaires qui pourraient être vulnérables au sabotage.

Période de l'après-guerre

Après la guerre, les révélations de l'affaire Gouzenko[20] ont amené des modifications aux responsabilités de la GRC en matière de sécurité nationale. En réponse à cette affaire d'espionnage, le gouvernement a mis sur pied un système de filtrage de sécurité pour essayer de s'assurer que ceux qui avaient accès à des renseignements de nature délicate étaient dignes de

---

[20] En 1945, Igor Gouzenko, un chiffreur soviétique, révélait que l'URSS avait mis sur pied au Canada un vaste réseau d'espionnage. Par son entremise, des fonctionnaires et des scientifiques canadiens transmettaient aux Soviétiques des renseignements importants pour la défense du Canada.

confiance. La GRC a été chargée de ces enquêtes de sécurité. Par la suite, ces responsabilités ont été élargies de manière à englober le filtrage des demandeurs de citoyenneté, la certification de l'identité (titres de voyage pour les non-citoyens) et l'immigration.

Un autre programme dans lequel la GRC s'est impliquée après la guerre était l'établissement de listes de personnes à interner en cas de crise. Son rôle à cet égard était de fournir des renseignements concernant des particuliers ou des groupes à un Comité consultatif de l'internement – dont les membres étaient nommés par le ministère de la Justice – appelé à décider des noms à inscrire sur ces listes. Ce programme visait surtout le Parti communiste et les autres organismes communistes.

Dans l'après-Seconde Guerre mondiale, le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale s'est assorti d'un autre volet d'envergure, axé sur les activités des organismes étrangers de renseignement en sol canadien, et sur diverses formes de subversion intérieure. La GRC a joué un rôle important au regard des activités d'organismes étrangers de renseignement, en assurant la surveillance de groupes et de particuliers et en adoptant à leur encontre des mesures préventives (dites de contre-ingérence « countering » et d'antisubversion). Cette activité comprenait la surveillance des diplomates soupçonnés d'agir comme agents du renseignement et les enquêtes sur des personnes soupçonnées d'être des agents d'infiltration secrets (« deep cover »), oeuvrant à long terme. La GRC a appuyé un certain nombre de poursuites intentées en vertu de l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*[21] et certaines décisions gouvernementales de déclarer des diplomates *personae non gratae*. D'abord adoptée en 1890, la *Loi sur les secrets officiels* a fait l'objet d'une révision majeure en 1939. Jusqu'à sa modification en 2001 – pour y inclure des interdictions concernant les communications au profit d'activités terroristes –, elle visait surtout les communications illégales avec des puissances étrangères, et l'utilisation non autorisée par celles-ci de renseignements du gouvernement du Canada. De la Seconde Guerre mondiale jusqu'à 1980, on compte environ 20 mises en accusation aux termes de la *Loi sur les secrets officiels* et 42 diplomates qui ont été déclarés *personae non gratae*.

---

[21] En 2001, la *Loi sur les secrets officiels* a été renommée *Loi sur la protection de l'information*. (Voir la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41).

Quant à la subversion interne, la GRC s'est concentrée principalement, dans l'après-guerre, sur les organisations soupçonnées d'avoir des liens avec le communisme. Dès les années 60, toutefois, le travail de la GRC visait de plus en plus un certain nombre de nouvelles menaces perçues envers la sécurité nationale, dont le terrorisme. Bien que présent depuis toujours dans le paysage, dans la mesure où la sécurité nationale était en jeu (activités des Féniens, par exemple), le terrorisme a commencé à prendre de l'ampleur dans les années 60. Le terrorisme international est devenu de plus en plus préoccupant après les événements tragiques des Jeux olympiques de Munich, en 1972[22], notamment parce que les Olympiques devaient se tenir à Montréal en 1976. Mais il existait d'autres menaces perçues : le mouvement séparatiste au Québec; ce qu'on a appelé la « nouvelle gauche » (diverses organisations de lutte contre la guerre, d'étudiants radicaux et de travailleurs) et certaines organisations autochtones.

Lors de l'après-guerre, la GRC a aussi mené des activités de contre-ingérence ou d'antisubversion expressément conçues pour désorganiser des groupes qu'on tenait pour subversifs. Pour s'acquitter de cette mission, la GRC dépendait surtout de renseignements obtenus de sources secrètes (écoute électronique, ouverture du courrier, perquisitions sans mandat, utilisation de renseignements personnels de nature confidentielle), par rapport à ceux qui provenaient de sources à découvert. Elle avait également recours à des sources humaines – des informateurs et des agents d'infiltration, par exemple.

Au cours de cette période, toutes les activités de la GRC en matière de sécurité nationale comprenaient la collecte de grandes quantités d'éléments d'information et de renseignements de sécurité. La Commission McDonald a fait remarquer que très peu de ces données ont servi à intenter des poursuites : pour la plupart, elles étaient stockées et, par la suite, intégrées à des rapports destinés à d'autres services de police et divers ministères et organismes du gouvernement[23].

---

22 Lors des Olympiques de Munich, des terroristes disant appartenir à Septembre noir, un mouvement de guérilla palestinien, ont pénétré dans le Village olympique, tué deux Israéliens et pris neuf otages. Tous les otages, cinq des ravisseurs et deux agents de police de l'Allemagne de l'Ouest sont morts au cours de l'incident.

23 Rapport McDonald, p. 69.

La structure de la GRC s'est aussi transformée après la guerre. En 1946, la Section du renseignement est devenue la Sous-direction des affaires spéciales – mais elle relevait toujours du directeur de la DEC. En 1950, l'officier responsable de cette sous-direction a commencé à se rapporter directement au Commissaire. En 1956, il est devenu directeur et la Sous-direction a pris le nom de Service de la sécurité et des renseignements (la Direction « I »). Cette structure est restée sensiblement la même jusqu'en 1970, alors que le chef de la Direction I est devenu directeur général – niveau équivalant à celui de Sous-commissaire –, sa direction prenant le nom de Service de sécurité.

Le nombre d'employés de la GRC affectés à des dossiers de sécurité nationale a de nouveau augmenté au cours de cette période. À la fin des années 60, les effectifs avaient doublé. Il ne s'agissait pas uniquement de membres réguliers de la GRC. Depuis 1951, les personnes œuvrant à la sécurité nationale se répartissaient en quatre catégories, dont la plus importante regroupait les membres réguliers de la GRC. Il y avait en outre des gendarmes spéciaux, recrutés pour effectuer des enquêtes spécialisées mais qui ne suivaient pas le même plan de carrière que les membres réguliers; des fonctionnaires, qui exerçaient des tâches de soutien administratif; et un certain nombre de membres civils, qui avaient surtout pour rôle d'analyser l'information et de rédiger des rapports de sécurité.

Jusqu'au milieu des années 60, le Parlement n'a pas joué un rôle actif quant à l'approbation ou à l'examen des activités du renseignement de sécurité de la GRC. Bien que le ministre de la Justice était responsable de la GRC et le premier ministre en assumait l'ultime responsabilité, il n'existait cependant pas de procédures établies en vertu desquelles l'un ou l'autre était tenu informé de façon régulière ou systématique de l'ampleur des activités de la GRC en matière de sécurité nationale et des méthodes utilisées.

Commission Mackenzie

Au milieu des années 60, le premier ministre et le ministre de la Justice ont dû faire face à un nombre croissant de questions parlementaires au sujet des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. En 1966, le premier ministre Pearson créait la Commission royale d'enquête sur la sécurité (la Commission Mackenzie), qui avait pour mandat de faire « une enquête

complète et confidentielle sur le fonctionnement des méthodes et pratiques canadiennes relatives à la sécurité »[24].

L'une des principales recommandations de la Commission Mackenzie concernait la création d'un service du renseignement de sécurité détaché de la GRC. La Commission jugeait inapproprié qu'un organisme chargé de l'application de la loi soit engagé dans la collecte de renseignements en matière de sécurité nationale, parce que ce travail n'était pas compatible avec le rôle d'un corps policier ordinaire. Plus précisément, elle était préoccupée de la juxtaposition d'un mandat relatif à la collecte de renseignements de sécurité avec les pouvoirs coercitifs d'un service de police. La Commission Mackenzie estimait en outre que le Service de sécurité de la GRC n'était pas suffisamment raffiné et qu'il ne disposait pas des capacités d'analyse lui permettant de s'acquitter de façon compétente de sa mission en matière de renseignement de sécurité. Elle était d'avis qu'il fallait confier le travail de renseignement de sécurité à un organisme civil, plus subtil et avec un meilleur savoir-faire, et plus directement redevable au gouvernement. La Commission Mackenzie recommandait aussi qu'on légifère pour réglementer les techniques intrusives d'enquête et de filtrage de sécurité.

Au même moment où il instituait la Commission Mackenzie, le gouvernement a créé le ministère du Solliciteur général en lui attribuant des fonctions qui incombaient jusqu'alors au ministère de la Justice relativement aux pénitenciers, aux libérations conditionnelles, à la GRC et aux activités liées à la sécurité nationale.

La plupart des recommandations de la Commission Mackenzie n'ont pas eu de suite sous le gouvernement Trudeau. Le gouvernement a notamment rejeté le principe d'un service de sécurité composé de civils et séparé de la GRC. Il a opté pour un compromis : le Service de sécurité continuerait à relever de la GRC, mais il s'orienterait « progressivement vers une plus grande autonomie administrative et une composition à majorité civile »[25].

---

[24] *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (Rapport Mackenzie), Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

[25] *Débats* de la Chambre des communes, 20 juin 1969, p. 10637.

Il y a eu une certaine évolution vers une « composition à majorité civile » à la fin des années 60 et au début des années 70. Plus particulièrement, certains civils ont occupé successivement le poste de directeur général du Service de sécurité. De 1969 à 1979, la proportion de membres civils du Service de sécurité a augmenté de 9,9 à 17,2 %. Toutefois, la Commission McDonald a noté que, pour la plupart, les civils occupaient des postes subalternes. À la publication du Rapport McDonald, aucun civil n'occupait un poste équivalant à celui d'officier. Durant les années 70, bon nombre d'officiers de la GRC ont pris part à des programmes leur permettant d'améliorer leur niveau d'études. Bien que sa composition soit demeurée essentiellement la même au cours de cette période, le Service de sécurité est devenu de plus en plus indépendant du reste de la GRC pour les questions relatives aux politiques, au budget et aux opérations.

Répondant en partie à une autre inquiétude soulevée dans le Rapport Mackenzie, le gouvernement a adopté, en 1974, l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*. En vertu de cet article, la GRC devait obtenir l'autorisation du solliciteur général pour intercepter ou saisir des communications, sous réserve que ce dernier soit convaincu que l'activité faisant l'objet d'une enquête s'inscrivait dans la définition générale des activités préjudiciables à la sécurité nationale. Il s'agissait là de la première tentative du gouvernement pour réglementer les techniques d'enquête utilisées par la GRC dans le cadre de ses activités liées à la sécurité nationale.

(ii) Commission McDonald

Les modifications les plus importantes apportées au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale trouvent leur source dans les recommandations de la Commission McDonald, créée par le gouvernement fédéral en 1977. Ces recommandations ont servi de fondement à l'approche adoptée par le Canada pour faire face aux menaces envers la sécurité nationale. Le Rapport McDonald mérite d'être examiné plus longuement. Il importe de souligner, toutefois, que les observations et recommandations faites par la Commission McDonald visaient la GRC tel qu'elle existait à cette époque-là. Tel qu'exposé ci-après, l'organisme a subi des changements importants depuis cette époque-là, et les lecteurs devraient être prudents avant d'en appliquer les conclusions à la GRC telle qu'elle existe aujourd'hui.

La GRC à l'époque de la Commission McDonald

L'organigramme figurant à l'Annexe A du présent document illustre la structure du Service de sécurité au moment de la création de la Commission McDonald[26]. Depuis 1970, comme nous l'avons fait remarquer, le Service de sécurité était sous la gouverne d'un directeur général, qui relevait directement du commissaire de la GRC. À compter de 1977, le directeur général siégeait au sein d'un comité exécutif – auquel participaient le commissaire et trois autres personnes du niveau de Sous-commissaire. Trois directeurs généraux adjoints, responsables respectivement de l'administration, des services de soutien et des opérations, relevaient immédiatement du directeur général; chacun d'entre eux dirigeait des sous-directions qui offraient des services techniques dans leur secteur respectif. Il y avait, entre autres, des sous-directions chargées des activités de collecte de renseignements et des activités de contre-ingérence (deux d'entre elles se consacraient aux activités de contre-espionnage visant à contrecarrer les projets des organismes étrangers du renseignement et une autre à la subversion intérieure). On comptait trois autres sous-directions ayant des fonctions opérationnelles : filtrage de sécurité, développement et administration des « sources humaines », et coordination du renseignement.

Dans les années 70, certaines activités ont cessé de relever du Service de sécurité. Par exemple, en 1972 la GRC mettait sur pied les Services de protection (la Direction « P »), qui héritait de la plupart des tâches afférentes aux services de protection du personnel et des biens du gouvernement ainsi que des renseignements du Service de sécurité. La Direction centrale des services à l'étranger voyait le jour en 1979. Son rôle était de superviser la coordination de toutes les activités de liaison avec l'étranger. On a aussi créé des Équipes tactiques d'intervention, chargées d'assurer la protection lors de situations d'urgence – piraterie aérienne, enlèvement d'une personne de marque, etc.

---

[26] Les renseignements figurant à l'Annexe A sont tirés de l'Annexe « V » du Rapport McDonald.

Raison d'être de la Commission McDonald

Parmi les éléments majeurs ayant conduit à la création de la Commission McDonald, on retrouve l'inquiétude soulevée, au sein de la population, par la façon dont le gouvernement et la GRC avait géré la crise du FLQ. Cet épisode avait amené le gouvernement à s'interroger sur sa capacité à faire face efficacement à la menace. Concluant qu'il lui fallait plus de renseignements quant à la nature et à l'ampleur du mouvement séparatiste, le gouvernement a demandé à la GRC de mettre en œuvre une stratégie « proactive », afin d'obtenir à l'avance des renseignements au sujet des intentions et des activités des groupes impliqués. Le gouvernement a également demandé à la GRC de « prévenir » ou de « contrer » les activités perturbatrices. En réponse à ces requêtes, la GRC s'est lancée dans ce que la Commission McDonald a décrit comme une campagne de collecte de renseignements, d'infiltration, de harcèlement et d'agitation dirigés vers de nombreuses formes du sentiment nationaliste au Québec. Cette campagne a donné lieu à des activités qui n'étaient clairement pas autorisées par la loi; on pense, entre autres interventions notoires, à l'incendie d'une ferme en vue d'empêcher la tenue d'une réunion de présumés radicaux américains et nationalistes militants, à l'entrée illégale dans les locaux d'une agence de presse montréalaise dite de « gauche » (y compris le vol et la destruction de dossiers), et à l'introduction par effraction dans les locaux du Parti québécois et le vol de listes d'adhérents. Pareilles activités de la GRC, qui ont suscité des critiques virulentes et généralisées, n'étaient pas limitées au Québec ou à la crise du FLQ. Des « coups fourrés » du genre, visant particulièrement les groupes gauchistes ou radicaux, se sont produits partout au Canada[27].

La Commission McDonald répondait aussi à une autre préoccupation croissante, tant au Parlement qu'au sein de la population, relativement à l'absence d'un mandat gouvernemental clair encadrant les activités du Service de sécurité. La Commission Mackenzie avait exprimé cette préoccupation, mais, comme nous l'avons dit plus haut, ses recommandations avaient été largement ignorées par le gouvernement. Les manifestations d'inquiétude se sont accrues à la suite de la crise du FLQ.

---

[27] On trouvera plus de détails à ce sujet dans le Rapport McDonald, p. 7 et suivantes.

Pour essayer de combler le vide causé par l'absence d'un mandat clair, le Cabinet approuvait, en mars 1975, les lignes directrices suivantes régissant les activités du Service de sécurité :

(a) Le Service de sécurité de la GRC soit autorisé à maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de particuliers ou de groupes au Canada et en enquêtant sur eux, lorsqu'il y a des motifs raisonnables ou plausibles de croire qu'ils s'adonnent ou qu'ils ont l'intention de s'adonner à :

(i) l'espionnage ou au sabotage;

(ii) des activités visant à recueillir des renseignements sur le Canada pour le compte de l'étranger;

(iii) des activités visant à provoquer un changement gouvernemental au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre acte criminel;

(iv) des activités dirigées par une puissance étrangère reliées à une attaque réelle ou éventuelle contre le Canada ou à d'autres actes hostiles envers notre pays;

(v) des activités d'un groupe étranger ou national visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou dirigés contre ce dernier; ou

(vi) l'emploi ou l'encouragement à l'emploi de la force, de la violence ou de tout autre moyen criminel, la provocation ou l'exploitation du désordre populaire, dans le but de prendre part à n'importe laquelle des activités susmentionnées;

(b) le Service de sécurité de la GRC soit tenu d'établir un rapport annuel de ses activités à l'intention du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements;

(c) le solliciteur général rédige un communiqué sur le rôle du Service de sécurité de la GRC et le soumette au premier ministre.

Ces lignes directrices ont été critiquées; parce que trop larges et trop vagues. De plus, elles ne traitaient pas des méthodes d'enquête ou de contre-ingérence susceptibles d'être utilisées par le Service de sécurité.

Rapport de la Commission McDonald

Au moment de la création de la Commission McDonald, les activités du Service de sécurité faisaient donc l'objet de beaucoup d'inquiétude au sein de la population du Canada. La Commission a reconnu l'existence de ce malaise en énumérant une longue liste d'activités hors normes, inappropriées et illégales, de même que de nombreuses atteintes aux libertés civiles résultant des méthodes d'enquête clandestines du Service. Selon la Commission, presque tous ces actes illégaux et irréguliers avaient été entrepris à l'insu des responsables politiques chargés de la surveillance de la GRC.

La Commission McDonald a conclu que le Service de sécurité n'avait pas de mandat précis, de contrôle politique efficace ou de processus d'examen adéquat de ses activités. La Commission a critiqué l'amalgame, au sein d'un même organisme, de responsabilités touchant à la fois à l'application de la loi et à la collecte du renseignement de sécurité. Elle s'est également montrée critique à l'égard du Service de sécurité lui-même, qui, selon elle, manquait de subtilité et de capacité d'analyse. Par exemple, la Commission a remarqué que le Service était incapable de distinguer la subversion de la dissidence, et qu'il faisait preuve de partialité à l'encontre de la gauche.

La Commission McDonald a formulé d'importantes recommandations en vue de la refonte de l'organisme du renseignement de sécurité. Ces recommandations s'articulaient autour des éléments suivants : énoncé d'un mandat clair à l'intention du Service de sécurité; établissement de lignes directrices claires concernant les activités opérationnelles du Service; mise en œuvre de politiques en matière de personnel (gestion, recrutement, etc.) appropriées à un organisme du renseignement de sécurité; et élaboration de structures et de procédures adaptées pour faire en sorte que l'entité responsable du renseignement de sécurité demeure sous la direction et le contrôle du gouvernement (y compris des mécanismes parlementaires et non parlementaires d'examen et de surveillance)[28].

---

[28] Rapport McDonald, p. 794.

La recommandation déterminante et, vraisemblablement, la plus significative, avait trait à l'établissement d'un Service de sécurité détaché de la GRC. Les commissaires étaient fortement convaincus qu'en raison même de la nature des modifications qu'ils proposaient, l'organisme du renseignement de sécurité devait être séparé de la GRC. La Commission McDonald a invoqué plusieurs raisons pour étayer cette recommandation :

> *Politiques appropriées en matière de gestion et de personnel* – On estimait que la structure de gestion de la GRC était incompatible avec la structure proposée pour un organisme du renseignement de sécurité amélioré. Plus précisément, la Commission préconisait le recrutement de personnes plus mûres, plus expérimentées et plus instruites, un nouveau régime d'avancement professionnel, un style de gestion plus ouvert et moins autoritaire, ainsi que des méthodes de formation et de perfectionnement sensiblement différentes. Pareille façon de voir allait à l'encontre de l'approche et de la structure autoritaires, de type militaire, qui semblait inscrite dans la nature même de la GRC. Bien qu'on puisse conserver deux structures de gestion très différentes au sein d'un même organisme, il semblait que la probabilité de conflits internes qui porteraient préjudice au Service de sécurité, beaucoup plus petit, était nettement trop élevée[29].
>
> *Direction et contrôle par le gouvernement* – L'un des grands objectifs de la réforme suggérée par la Commission McDonald visait à améliorer la direction et le contrôle exercés sur les tâches liées au renseignement de sécurité par les autres instances de l'appareil gouvernemental (Parlement, ministre responsable, autres membres du Cabinet, et hauts fonctionnaires de différents ministères et organismes). La Commission McDonald pensait, pour deux motifs en particulier, qu'on obtiendrait une meilleure surveillance si les fonctions afférentes au renseignement de sécurité relevaient d'un organisme distinct. Premièrement, même si les deux organismes avaient certaines similitudes (nécessité d'un encadrement ministériel pour ce qui touche aux questions de politique, à l'allocation des ressources et aux mécanismes de liaison), ils comportent aussi une différence fondamentale, mise en évidence dans le Rapport : le degré de

---

[29] Rapport McDonald, p. 795.

participation du ministre et des hauts fonctionnaires aux décisions concernant les personnes et les groupes sur lesquels faire enquête ainsi que la façon de mener les enquêtes. On concluait que, s'agissant d'un service de renseignement de la sécurité, le ministre devrait prendre une part active à ces décisions, vu les répercussions qu'elles peuvent avoir sur notre système de gouvernement et sur nos rapports avec d'autres pays. Dans le cas d'un corps de police, les ministres et les hauts fonctionnaires ne devraient participer « aux décisions concernant l'à-propos et l'orientation des enquêtes qu'à titre consultatif et lorsque l'affaire risque d'avoir de graves répercussions politique »s[30]. En raison même de cette différence, on entrevoyait des complications inutiles, sous l'angle direction et contrôle, si une même entité cumulait les fonctions de police et du renseignement de sécurité.

Deuxièmement : « [...] [i]l ne sera pas facile de changer quoi que ce soit à l'autonomie relative et malsaine dont la GRC a joui vis-à-vis des gouvernements[31] ». La Commission McDonald estimait que, même au regard des tâches policières, la GRC devrait être plus redevable au gouvernement, notamment pour les grandes questions de principe et les approches générales. On croyait à l'existence au sein de la GRC, à ce moment-là, d'une résistance considérable à une obligation accrue de reddition de comptes. Cette culture nuirait à l'instauration d'une plus grande responsabilité pour le volet renseignement de sécurité.

Confiance dans la GRC – La Commission McDonald a exprimé l'avis que les gestes discutables sur lesquels elle avait fait enquête – faits et gestes attribués tant aux membres du Service de sécurité qu'à ceux de la Direction des enquêtes criminelles – « ont érodé la confiance des Canadiens et de leurs gouvernements dans la Gendarmerie »[32]. Si le Rapport reconnaissait que le commissaire de la GRC, et bien d'autres au sein du corps policier, travaillaient très fort pour regagner la confiance perdue, il s'en dégageait le sentiment qu'il faudrait du temps pour y parvenir.

---

30 Rapport McDonald, p. 797; voir également le document de référence intitulé « L'indépendance de la police ».

31 Rapport McDonald, p. 797.

32 Rapport McDonald, p. 799.

> *GRC et Service de sécurité : vers un système de contrepoids mutuel* – Enfin, on espérait qu'en héritant chacune des responsabilités inhérentes à un volet (collecte du renseignement de sécurité d'une part, application de la loi de l'autre), les deux entités se feraient mutuellement contrepoids. À cet égard, il importe de noter que la Commission McDonald recommandait également de ne pas donner au service de renseignements pour la sécurité le pouvoir d'appréhender et les droits de perquisition et de saisie, de sorte que des policiers accompagnent les membres du service de renseignements pour la sécurité à l'occasion d'entrées subreptices autorisées par les tribunaux. On croyait que cette répartition des responsabilités créerait une interdépendance entre les deux organismes, ce qui leur donnerait la possibilité de se surveiller l'un l'autre, tout comme on imaginait que la nouvelle situation faciliterait la tâche du ministre : deux systèmes distincts se prêteraient plus facilement aux comparaisons[33].

Les membres de la Commission McDonald étaient fermement convaincus que l'organisme chargé de collecter des renseignements de sécurité ne devait pas détenir aussi les pouvoirs coercitifs d'un service de police. La Commission Mackenzie avait déjà exprimé cette préoccupation. Dans son Rapport, la Commission McDonald justifiait comme suit sa recommandation que l'organisme responsable du renseignement de sécurité ne devrait pas être autorisé à appliquer lui-même les mesures de sécurité :

> Tout d'abord, ainsi que nous l'avons expliqué à la Partie III, il est inacceptable que le Canada se serve d'un service secret de renseignements pour faire directement tort à des citoyens canadiens. Il reste que rien n'empêche un corps de police ou un ministère d'utiliser les renseignements fournis par le service pour faire respecter une loi ou prendre des mesures présentant un risque pour la sécurité à l'endroit d'une personne. En second lieu, nous sommes d'avis que la liberté des Canadiens serait mieux protégée si l'application des mesures de sécurité n'incombait pas à l'organe chargé essentiellement de recueillir des renseignements sur les menaces à cette sécurité. Confier la responsabilité administrative de l'application de ces mesures à des organes autres que le service de renseignements pour la sécurité

---

[33] Rapport McDonald, p. 800.

> aurait l'effet souhaitable d'équilibrer les pouvoirs et d'éviter le danger qu'en matière de sécurité le service ne soit à la fois juge et exécutant[34].

Précisons enfin, pour les besoins du présent document, que la Commission McDonald a formulé certaines recommandations concernant l'examen et la surveillance. Dans son Rapport, on peut lire ce qui suit :

> Dans notre régime de gouvernement parlementaire avec Cabinet, soumis à la règle de droit, l'activité gouvernementale par des institutions ou des particuliers non comptables à des ministres est essentiellement assujettie à un double « contrôle », soit (1) la suprématie des lois édictées par un corps représentatif et (2) l'examen de l'activité gouvernementale pour s'assurer qu'elle est efficace et qu'elle répond aux exigences de la loi et à des normes de conduite acceptables. Le rôle des organismes indépendants de l'Exécutif, comme le Parlement, les tribunaux et les organes de surveillance consiste non pas à exécuter les tâches liées à la protection de la sécurité nationale ni à en diriger l'exécution, mais à donner une certaine assurance que ces responsabilités sont assumées de façon convenable et efficace à l'intérieur du cadre législatif établi[35].

Le Rapport comprenait des recommandations articulées autour de trois formes de « contrôle externe » de l'organisme du renseignement de sécurité proposé. La première est la surveillance judiciaire. On recommandait que la Cour fédérale joue un rôle dans les décisions concernant l'accès à des renseignements confidentiels et le recours à des méthodes de surveillance intrusive – écoute électronique, interception du courrier, entrées subreptices[36]. La Commission recommandait la création d'une Commission d'appel de la sécurité, associée à la Cour fédérale, qui serait expressément chargée d'entendre les appels en matière de filtrage sécuritaire[37].

Deuxième forme de contrôle externe suggérée : un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, qu'on voyait comme un organisme d'examen indépendant. On estimait qu'un tel organisme s'imposait en raison de la nature tout à fait secrète de nombreuses opérations entourant le renseignement de sécurité nationale et des répercussions éventuelles de celles-ci sur

---

34 Rapport McDonald, p. 647.

35 Rapport McDonald, p. 929.

36 Rapport McDonald, p. 930.

37 Rapport McDonald, p. 931.

les libertés civiles des individus qui font l'objet d'enquêtes liées à la sécurité nationale. Le Rapport remarque :

> Lorsqu'il s'agit d'affaires courantes, l'homme de la rue sait quelles mesures le gouvernement a prises à son endroit et peut décider d'en contester la justesse ou la légalité. Mais dans le cas d'enquêtes de sécurité dont il craint qu'elles n'empiètent sur sa vie privée ou ne portent atteinte à sa liberté politique, il n'a aucun moyen de savoir si on le soupçonnait de poser un danger pour la sécurité et si l'enquête a été menée dans la légalité et de façon acceptable[38].

Les « fonctions principales [du Conseil consultatif] consisteraient à s'assurer en permanence que les opérations de renseignements et de sécurité sont légales, moralement acceptables et conformes au mandat établi dans la loi »[39]. Le Conseil consultatif devrait faire rapport de façon régulière au solliciteur général et, périodiquement, à un comité parlementaire (voir la recommandation suivante). Son mandat d'examen comprendrait l'interprétation du mandat conféré par la loi à l'organisme du renseignement de sécurité; la mise en œuvre de lignes directrices et directives administratives; la coordination d'un système de contrôle relative aux techniques intrusives de collecte de renseignements; et les rapports avec d'autres services[40]. La Commission McDonald recommandait aussi que les examens du Conseil consultatif aient lieu *ex post facto*, en partie pour garantir l'indépendance de l'organisme. Elle faisait remarquer, plus précisément, que si le Conseil consultatif devait approuver les opérations avant qu'elles n'aient lieu, il serait mêlé aux activités du service. L'examen du Conseil consultatif devrait s'étendre à toutes les organisations chargées par le gouvernement fédéral, à l'exception de la GRC, de recueillir des renseignements par des moyens clandestins[41].

En troisième lieu, la Commission McDonald recommandait la création d'un comité parlementaire qui encadrerait le service de renseignements pour la sécurité. Ce comité aurait pour principale fonction « d'examiner soigneusement les activités du service de renseignements pour la sécurité

---

38 Rapport McDonald, p. 932.

39 Rapport McDonald, p. 932-933.

40 Rapport McDonald, p. 936.

41 Rapport McDonald, p. 933.

afin de s'assurer qu'il respecte les intentions du législateur énoncées dans la charte »[42]. Contrairement au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, « le comité parlementaire devrait se préoccuper tout autant de l'efficacité du service de renseignements pour la sécurité que de la légalité et de la justification de ses activités »[43]. On suggérait de limiter à 10 le nombre de membres du comité – qui devrait compter des membres de tous les grands partis politiques –, et de s'efforcer d'assurer la continuité de sa composition pendant un laps de temps raisonnable. On recommandait aussi que toutes les séances du comité parlementaire se déroulent à huis clos.

La Commission a aussi formulé des recommandations au sujet d'un mécanisme d'examen de la GRC, une fois sa fonction en matière de renseignements de sécurité enlevée. Ainsi, elle recommandait la création du Bureau de l'inspecteur des pratiques policières, qui agirait comme un commissaire aux plaintes[44]. Ce Bureau aurait deux fonctions : il aurait le pouvoir, dans « des circonstances exceptionnelles », de faire enquête sur des plaintes alléguant des inconduites de la GRC et de faire des recommandations au solliciteur général; et il devrait exercer un contrôle suivi des enquêtes de la GRC sur les allégations d'inconduite et évaluer les procédures de traitement des plaintes par la GRC. Le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières relèverait directement du solliciteur général[45].

Il faut préciser que la Commission McDonald n'a pas recommandé qu'on écarte totalement la GRC de toute fonction touchant à la sécurité nationale. Elle entrevoyait plutôt, dans son Rapport, un système où le service de renseignements pour la sécurité proposé serait le premier responsable de la collecte de renseignements, mais où la GRC jouerait un rôle de soutien (exécution de mandats, par exemple) et conserverait la responsabilité en matière de prévention du crime, d'enquêtes et d'arrestation des criminels dans le domaine de la sécurité nationale. Le Rapport McDonald n'a pas abordé la question d'un rôle de collecte de renseignements relatifs à la sécurité

---

42 Rapport McDonald, p. 947.

43 Rapport McDonald, p. 948.

44 Rapport McDonald, p. 1040.

45 Voir aussi le document de référence intitulé « Modèles canadiens d'examen des forces de police ».

nationale pour la GRC, un rôle qui trouverait sa source dans les responsabilités de cette dernière en matière de prévention du crime et d'appréhension des criminels.

(iii) Réponse du gouvernement à la Commission McDonald[46]

Nombre des recommandations de la Commission McDonald ont été mises en œuvre –ce qui contraste avec la réponse du gouvernement au rapport de la Commission Mackenzie. En 1985, le Parlement adoptait la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité,* L.R.C. 1985, ch. C-23 (*Loi sur le SCRS*), qui créait le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). La Pièce 2 de l'Enquête sur les faits (*The Legislative and Organizational Framework for the National Security Environment in Canada*) comprend un examen détaillé de la *Loi sur le SCRS*. Cette loi, qui donnait suite à nombre des recommandations de la Commission McDonald, mettait sur pied un service du renseignement de sécurité distinct, doté d'un mandat législatif précis. Elle fixait également les limites de ses pouvoirs et l'assujettissait à plusieurs formes d'examen et de surveillance.

La *Loi sur le SCRS* habilite le SCRS à collecter, dans la mesure où cela est strictement nécessaire, à analyser et à conserver des éléments d'information et des renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; à faire rapport au gouvernement au regard de ces menaces et à lui fournir des conseils pertinents; et à procéder à des évaluations de sécurité pour le compte des ministères. L'article 2 de la *Loi sur le SCRS* définit ainsi les menaces à la sécurité du Canada :

- l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

---

[46] Les renseignements dont il est fait état dans le reste du présent document proviennent de diverses sources (précisées, autant que faire se peut, dans les notes de bas de page). Les membres de cette Commission ont puisé beaucoup d'éléments d'information d'une série d'entrevues effectuées auprès de la GRC et d'autres organismes canadiens impliqués dans des activités en matière de sécurité nationale. Bien que les conversations, prises individuellement, ne fassent pas l'objet de citations précises, nous avons occasionnellement recours à des tournures de phrase telles que : « Nous sommes informés que [...] ».

- les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

- les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger[47];

- les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi du Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

Cette définition est sujette à une exclusion précise, en ce sens qu'elle « [...] ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées [ci-dessus] ». Le SCRS est autorisé à utiliser une vaste gamme de techniques d'enquête et peut être fondé à « intercepter des communications ou à acquérir des informations, documents ou objets » qui lui sont nécessaires pour mener une enquête sur une menace envers la sécurité du Canada ou pour s'acquitter de ses fonctions et attributions[48]. Il peut demander aux tribunaux des mandats[49] lui permettant de recourir à des mesures intrusives. Les demandes de mandat ou de renouvellement d'un mandat sont entendues à huis clos[50].

La *Loi sur le SCRS* prévoit qu'un inspecteur général est chargé de « suivre l'observation par le Service de ses règles générales en matière opérationnelle », « de surveiller les activités

---

47 Les termes « religieux » et « idéologique » ont été ajoutés à la *Loi sur le SCRS* par l'art. 89 de la *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, ch. 41.

48 *Loi sur le SCRS*, par. 21(3).

49 *Loi sur le SCRS*, art. 21-28.

50 *Loi sur le SCRS*, art. 27.

opérationnelles du Service » et de « remettre au ministre[51] un certificat où il indique dans quelle mesure le rapport [remis annuellement par le directeur du Service] lui paraît acceptable». En outre, la *Loi sur le SCRS* met sur pied le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, organisme externe et indépendant, chargé d'examiner la façon dont le SCRS s'acquitte de ses fonctions[52]. Les pouvoirs du Comité de surveillance correspondent à ceux que la Commission McDonald recommandait d'accorder, dans son Rapport, au Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement[53], mais sa compétence se limite au SCRS.

La même année où il adoptait la *Loi sur le SCRS*, soit en 1984, le gouvernement a aussi adopté la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le premier texte législatif à définir explicitement le rôle de la GRC au regard de la sécurité nationale. L'article 6 de cette loi prévoit que les agents de la GRC « ont la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix » à l'égard des infractions découlant d'« activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[54] ou lorsque « la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du *Code criminel* ». Les fonctions de la GRC s'étendent à « la crainte de la perpétration » d'infractions touchant à la sécurité nationale – infractions qui, on le verra plus loin, sont généralement prévues dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur les secrets officiels*[55].

La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* précisait le fait que, nonobstant la création d'un organisme civil du renseignement de sécurité, la GRC conservait d'importantes attributions en ce qui concerne les enquêtes criminelles et la prévention du crime en matière de sécurité nationale. Elle portait également que, contrairement aux services de police municipaux ou provinciaux, la GRC avait la première responsabilité quant aux enquêtes relatives à de telles infractions criminelles. Le rôle fédéral a été mis davantage en évidence par l'autorisation accordée au

---

51 Actuellement le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

52 *Loi sur le SCRS*, art. 34.

53 Voir le document de référence intitulé « Modèles canadiens d'examen et de surveillance des agences de renseignement de sécurité ».

54 Aux fins de cet article, on a retenu la définition des « menaces envers la sécurité du Canada » que l'on trouve dans la *Loi sur le SCRS*.

55 Désormais, *Loi sur la protection de l'information*.

procureur général du Canada (et non aux procureurs généraux des provinces) d'intenter des poursuites pour des infractions criminelles commises dans le contexte de la sécurité nationale.

Même avant l'ajout des nouvelles infractions relatives au terrorisme et aux groupes terroristes prévues dans les mesures législatives postérieures au 11 septembre 2001, il existait une liste importante d'infractions susceptibles de tomber sous la « responsabilité première de la GRC » en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*[56]. Cette « responsabilité première » s'est encore élargie par l'adjonction d'infractions commises à l'encontre d'une « personne jouissant d'une protection internationale » au sens de l'article 2 du *Code criminel* : tout chef d'État, ministre des affaires étrangères et représentant d'un État ou d'une organisation internationale de type intergouvernemental, y compris les membres de la famille des personnes visées qui les accompagnent dans leurs voyages à l'étranger[57].

---

[56] Dans un renvoi à la définition en quatre volets des « menaces envers la sécurité du Canada » (qui figure à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*), le sabotage constitue un acte prohibé en vertu de l'article 52 du *Code criminel* et il englobe les dommages ou la destruction de biens en gênant le fonctionnement de choses dans le but de nuire à la sûreté, à la sécurité ou à la défense du Canada ou des forces armées de tout État étranger qui sont légitimement présentes au Canada. L'article 3 de la *Loi sur les secrets officiels* traite, pour sa part, d'espionnage; il définit sommairement l'infraction que commet une personne qui, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État, s'approche d'un endroit prohibé, consigne des renseignements susceptibles d'être directement ou indirectement utiles à une puissance étrangère, et obtient, enregistre ou communique tout renseignement utile à une puissance étrangère. D'autres infractions prévues dans la *Loi sur les secrets officiels* avaient trait à la communication illicite de renseignements et à l'hébergement d'espions. Les activités influencées par l'étranger ne seraient pas, en elles-mêmes, tenues pour des infractions, mais elles pourraient l'être si elles comportaient des menaces ou de l'intimidation (articles 264.1 et 423 du *Code criminel*). Les menaces de violence grave contre des personnes ou des biens pourraient s'entendre d'une vaste gamme d'infractions prévues au *Code criminel* relativement à la sécurité maritime ou aérienne, aux explosifs, à l'enlèvement, au meurtre, aux méfaits et aux incendies criminels. À cet égard, il importe de retenir que le *Code criminel* interdit non seulement la commission d'infractions – meurtre, enlèvement, etc. –, mais aussi les tentatives de commission de tels actes criminels, les conspirations ou les ententes visant la commission de tels crimes, y compris des conspirations mettant en cause des personnes ou relatives à des crimes à l'extérieur du Canada. Les infractions qui « par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence » pourraient englober des actes comme la trahison et la conspiration ou des paroles séditieuses – interdites respectivement par les articles 46 et 61 du *Code criminel*. Les infractions supposant la sédition sont manifestement vagues, mais elles ont été balisées par la fameuse décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Boucher* [1951] R.C.S. 265, p. 301.

[57] Ainsi, l'article 431 du *Code criminel* assimile à une infraction une « attaque contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale »; l'article 424 prévoit que quiconque menace de commettre une telle attaque commet une infraction et l'article 7 considère comme une infraction la commission de certaines attaques à l'extérieur du Canada. En outre, la GRC aurait la responsabilité première au regard d'autres infractions criminelles – le meurtre et l'enlèvement de

(iv) GRC – de la création du SCRS au 11 septembre 2001

La GRC a continué à évoluer et à s'adapter au changement après la création du SCRS et le transfert à ce dernier de ses attributions pour la collecte du renseignement de sécurité nationale. Trois éléments de cette évolution méritent un examen plus approfondi, parce qu'ils font ressortir un contexte d'importance pour ce qui est du mandat actuel de la GRC au regard de la sécurité nationale. Ce sont : l'émergence du concept d'application de la loi axée sur le renseignement; l'organisation du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale; et les rapports de la GRC avec le SCRS.

Application de la loi axée sur le renseignement

Vers la fin des années 80 et au début des années 90, la GRC a développé une nouvelle approche à l'activité policière – une approche que l'on appellera ici l'application de la loi axée sur le renseignement. Si ce concept peut sembler quelque peu éphémère, son idée directrice se révèle relativement simple. Le site Internet de la GRC l'explique ainsi :

> On s'accorde généralement sur le fait que du point de vue le plus fondamental, l'application de la loi axée sur le renseignement comprend la cueillette et l'analyse de l'information afin de créer un produit fini en matière de renseignements, destiné à faciliter le processus de prise de décision des policiers, aux niveaux tactiques et stratégiques. C'est un modèle d'application de la loi en vertu duquel les renseignements servent de guide au cours des opérations plutôt que le contraire. C'est un concept innovateur et c'est même, selon certaines normes, radical, mais il est fondé sur la notion que la tâche principale des policiers est de prévenir et de découvrir les crimes, plutôt que d'y réagir[58].

L'adoption officielle de l'approche dite de l'application de la loi axée sur le renseignement s'est développée à partir du programme de police communautaire mis en place par la GRC vers la fin des années 80. Ce programme visait l'établissement de meilleures relations avec les communautés au sein desquelles évoluait la GRC et leur mise à contribution pour la résolution

---

personnes jouissant d'une protection internationale au Canada, de même que les tentatives et les conspirations en ce sens, ou la fourniture de conseils et d'assistance pour la commission de tels crimes.

[58] *L'application de la loi axée sur le renseignement : une définition*, site internet de la GRC, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 16.

des problèmes. Il supposait une modification générale de l'approche adoptée jusque-là et de la formation des policiers de première ligne, l'accent reposant sur le travail au sein de la communauté; sur la recherche de renseignements au sujet des besoins de celle-ci; et sur la résolution des problèmes dans le but ultime de prévenir les crimes plutôt que de réagir à leur commission[59]. Cette nouvelle approche a fait ressortir la nécessité de renseignements plus étoffés et plus fiables pour déboucher, en bout de ligne, sur l'application de la loi axée sur le renseignement. Cette méthode, qu'on a étendue à l'ensemble de la GRC, n'est pas réservée à un type particulier d'activité criminelle.

Peu après avoir opté pour l'approche dite de police communautaire, la GRC s'est aperçu qu'elle ne pourrait en tirer pleinement profit que si elle disposait d'une banque de données accessible apte à étayer ses activités de résolution de problèmes et de prévention du crime. Des événements comme la crise d'Oka, à l'été 1990, ont fait ressortir le besoin d'avoir de meilleurs renseignements, l'idée faisant son chemin que la GRC avait été prise à l'improviste[60]. Comme on l'indique dans le Guide de mise en œuvre de la GRC – 1991 :

> Jusqu'à présent, l'absence de capacités améliorées dans le domaine du renseignement stratégique et tactique au sein de la G.R.C. a influé grandement sur l'aptitude de la G.R.C. à évaluer correctement et à prévenir la criminalité organisée, les crimes graves ou reliés à la sécurité nationale au Canada, ou encore les crimes à l'étranger qui touchent le Canada. En conséquence, on n'a pas pu élaborer une stratégie de contrôle de la criminalité plus efficace, laquelle aurait une incidence mesurable sur la réduction des conséquences graves de la criminalité sur la société canadienne[61].

L'utilisation, dans le contexte de la sécurité nationale, de l'approche fondée sur l'application de la loi axée sur le renseignement a fait que la GRC s'est livrée de nouveau à des activités très semblables à celles que poursuit le SCRS, bien que l'objectif ultime fût différent. Comme on le faisait remarquer dans le rapport « Maintenir le cap », en 1991 :

---

[59] Témoignage Loeppky, p. 742-743, 747-749.

[60] Témoignage Loeppky, p. 747.

[61] Voir le *Guide de mise en œuvre, Programme des renseignements criminels*, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 42, p. 1.

> [TRADUCTION] Les deux entités ont recours à des techniques et méthodes d'enquête semblables pour obtenir des renseignements sur les activités de particuliers et de groupes, la GRC pour être en mesure de prévenir la perpétration d'actes criminels ou de porter des accusations, le SCRS pour être à même de renseigner le gouvernement quant aux menaces potentielles[62].

L'objectif ultime de collecte de renseignements par la GRC étant différent, elle a adopté l'expression « renseignements criminels », à distinguer des « renseignements de sécurité » que recueille le SCRS[63]. On dit que les renseignements criminels sont liés à des activités de nature criminelle, et qu'ils sont recueillis pour étayer les enquêtes afin de prévenir/décourager un acte criminel. Par renseignements de sécurité, d'autre part, on entend les renseignements qui ont trait aux menaces envers la sécurité du Canada qui sont collectés dans le but de conseiller le gouvernement[64]. Il semble toutefois évident que, dans le contexte de la sécurité nationale, les mêmes données peuvent appartenir à la fois aux deux catégories (renseignements criminels et de sécurité), tout comme il est clair que les deux types de renseignements sont recueillis et analysés de la même façon[65].

Alors qu'elle collecte des « renseignements criminels » pour s'acquitter de son mandat au chapitre de la criminalité, la GRC reconnaît une différence entre la collecte de renseignements et les activités traditionnelles d'enquête. Dans le « Criminal Intelligence Program Guide » la GRC précise : [TRADUCTION] « Il ne faudrait pas confondre production de renseignements et travail d'enquête ordinaire. Bien que les deux activités soient connexes, elles n'ont que des relations de cousinage pour les services policiers et l'application de la loi. Les rapports d'enquête sont de la preuve, alors que les rapports de renseignements s'apparentent à un système d'alerte (où l'on apprend quelles sont les capacités, vulnérabilités, limites et intentions des gangs ou des

---

62 Voir *Maintenir le cap*, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 20, p. 48.

63 Ces deux genres de renseignements ont aussi été abordés par les tribunaux (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême du Canada : *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711, p. 744); ainsi que par la législation (voir, par exemple, la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*, L.C. 2001, ch. 41 et la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27).

64 À noter que le ministère de la Défense nationale qualifie les renseignements qu'il collecte de « renseignements militaires », expression qui se rapporte à son mandat.

65 Témoignage Loeppky, p. 784-845, 1289-1290.

criminels)[66] ». Ainsi, il semble que la collecte de « renseignements criminels » ne s'effectue pas exclusivement pour faciliter les poursuites intentées contre des criminels; elle joue un autre rôle en ce sens qu'elle aide à mieux comprendre les organisations ou les personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles.

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, l'application de la loi axée sur le renseignement suppose qu'on accorde plus d'intérêt qu'auparavant à la prévention du crime. Bien que les enquêtes criminelles et l'arrestation des criminels représentent toujours une part importante des fonctions de la GRC, la nouvelle approche veut que celle-ci consacre beaucoup plus d'efforts à prévenir les crimes, à neutraliser les criminels potentiels et à rendre les communautés plus sûres. Ceci exige de la GRC qu'elle se montre proactive plutôt que réactive – qu'elle agisse avant que les crimes aient été commis. Il ressort implicitement du texte cité au paragraphe précédent que la GRC ne recueille pas des éléments d'information et des renseignements dans le seul but de faciliter la poursuite des criminels.

Il importe de retenir que le concept de l'application de la loi axée sur le renseignement n'a pas vu le jour expressément dans le contexte de la sécurité nationale. Il s'applique à l'ensemble du mandat de la GRC. Avant les événements du 11 septembre 2001, les activités de renseignement de base de la GRC semblent en fait avoir été plus directement liées au mandat concernant le crime organisé[67].

Questions : Associée à l'intérêt accru pour la prévention du crime, l'application de la loi axée sur le renseignement modifie-t-elle de façon fondamentale la nature des tâches policières? A-t-elle estompé quelque peu la distinction établie par la Commission McDonald entre activités de police et collecte de renseignements? Ces changements ont-ils une incidence sur le degré d'indépendance qui devrait exister pour un service policier face au gouvernement dans le contexte de la sécurité nationale? La distinction entre le renseignement criminel et le renseignement de sécurité nationale est-elle pertinente au vu des commentaires formulés par la Commission McDonald sur la nécessité d'une responsabilité accrue face au gouvernement?

---

[66] Voir *Criminal Intelligence Program Guide*, Pièce 12, onglet 44, p. 19.

[67] Témoignage Loeppky, p. 748.

Quelles sont les répercussions de l'application de la loi axée sur le renseignement sur les libertés civiles et sur la responsabilité?

Organisation des activités de la GRC en matière de sécurité nationale depuis la création du SCRS

Après la création du SCRS, la GRC a procédé à certains changements organisationnels en ce qui touche à son mandat de sécurité nationale. En 1988, elle a mis sur pied, au Quartier général, la Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (DESN) et la Sous-direction des opérations relatives à la sécurité nationale. Objectifs visés : offrir un savoir-faire et des ressources spécialisées pour les enquêtes portant sur des infractions ayant une dimension de sécurité nationale; et offrir des services de soutien pour les enquêtes et les questions connexes aux responsables des services de protection (y compris les représentants du gouvernement et les personnes jouissant d'une protection internationale).

En 1991, on créait la Direction des renseignements criminels (DRC) dans le but de favoriser la nouvelle approche d'application de la loi axée sur le renseignement. Son énoncé de mission est ainsi rédigé :

> Le rôle de la Direction des renseignements criminels est d'offrir un programme national de gestion des renseignements criminels, lequel permettra à la GRC de découvrir et de prévenir les crimes graves ou liés à la sécurité nationale au Canada ou à l'étranger qui touchent le Canada[68].

La création de la DRC a exigé la réorganisation des fonctions liées à la sécurité nationale. La DRC comportait une sous-section en matière de sécurité nationale (qui avait comme rôle de coordonner les enquêtes portant sur des infractions touchant à la sécurité nationale). Tous les services du Quartier général impliqués au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale ont été rattachés à la DRC.

---

[68] *Guide de mise en œuvre, Programme des renseignements criminels*, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 42, p. 13.

En plus de la DRC, située au Quartier général, on trouvait, au sein des divisions, des services divisionnaires des renseignements criminels. Elles devaient regrouper divers éléments d'information dans les provinces et les mettre à la disposition du Quartier général. Des Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN), chargées des aspects opérationnels des enquêtes de sécurité nationale, avaient été mises sur pied au sein des divisions en 1988. Dès le départ, elles étaient astreintes à une reddition de comptes centralisée[69].

La création de la DRC, en 1991, s'est assortie d'un volet important : la mise sur pied du Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC)[70] – que l'on décrira en détail un peu plus loin –, une base de données centralisée qui sert uniquement aux fins de l'information et du renseignement ayant trait à la sécurité nationale. En raison justement de cette caractéristique, tous les éléments d'information contenus dans le SRPC sont classifiés par la GRC et l'accès au système est strictement réservé aux membres du personnel qui sont dotés de la cote de sécurité adéquate et qui, pour exercer leurs attributions, ont besoin de le consulter.

Au cours de cette période, les menaces envers la sécurité du Canada étaient de moins en moins liées à la guerre froide et de plus en plus au terrorisme. La GRC s'est intéressée davantage à certains extrémistes au sein de la communauté musulmane, qu'on considérait être une source principale d'activités terroristes. Entre la Commission McDonald et le 11 septembre 2001, la GRC a enquêté sur, entre autres affaires importantes liées à la sécurité nationale, la tragédie d'Air India. Le personnel affecté à la sécurité nationale ne représentait alors qu'une partie relativement faible des effectifs de la GRC – le 11 septembre 2001, l'équipe de la Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale ne comptait que 21 personnes[71].

---

69 Quatre des 14 SESN ont été transformées en Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) après le 11 septembre 2001.

70 Voir l'analyse ci-après.

71 Témoignage Loeppky, p. 750. En tout, 156 membres du personnel de la GRC se consacraient aux activités liées à la sécurité nationale juste avant les événements du 11 septembre 2001.

Relations avec le SCRS

Dans les années 80 et 90, la GRC a établi des rapports avec le SCRS. En juillet 1984, une directive ministérielle décrivait les liens auxquels on s'attendait entre la GRC et le SCRS. En août 1986, une autre directive prévoyait la mise sur pied d'un programme d'agents de liaison GRC/SCRS. Ce programme, qui devait faciliter la communication et la coordination entre les deux services, prévoyait la nomination, au sein de chacun d'entre eux, de membres du personnel appelés à agir comme personnes-ressource au chapitre de l'information et de la consultation. En 1986, le ministre approuvait un protocole d'entente (PE) devant régir la coopération entre la GRC et le SCRS, qui traitait notamment de l'échange de renseignements ayant trait à l'application de la loi[72]. Encore aujourd'hui, les relations GRC/SCRS sont régies par ce PE (modifié en 1991) et les dispositions législatives pertinentes.

Le PE établit les principes directeurs suivants :

- la GRC se fiera aux renseignements du SCRS concernant les infractions à la sécurité nationale;

- le SCRS fournira à la GRC des renseignements relatifs aux responsabilités de celle-ci en matière d'exécution de la loi et de sécurité préventive[73];

- la GRC fournira au SCRS de l'information pertinente quant au mandat du SCRS;

---

72 Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 49.

73 Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ces responsabilités ont été définies comme étant : la prévention, le dépistage, les activités d'enquête et le dépôt d'accusations en rapport avec toute infraction dont il est fait état à l'article 2 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ou pour réagir à la crainte de la perpétration d'une infraction prévue dans le *Code criminel*, dans la *Loi sur les secrets officiels*, dans la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* ou dans toute autre loi fédérale ayant des répercussions sur la sécurité nationale; les mesures de sécurité visant à assurer la protection des PDM et des biens fédéraux, des aéroports et des points stratégiques contre des menaces ou des infractions en matière de sécurité; la prestation de conseils aux ministères et organismes du gouvernement au regard de mesures de sécurité préventives; le regroupement des évaluations des menaces par le SCRS et d'autres sources pour offrir une protection adéquate aux PDM et lors d'événements spéciaux.

- la GRC sera le principal récipiendaire de renseignements de sécurité relatifs aux infractions à la sécurité nationale;

- la GRC et le SCRS se consulteront en ce qui a trait à la tenue d'enquêtes sur la sécurité;

- la GRC et le SCRS mèneront des enquêtes de sécurité en conformité avec les lignes directrices, les normes et les instructions du solliciteur général.

La Partie I du PE traite de l'échange d'information et de renseignements et, en particulier, des types de données qui seront échangées. La Partie II traite de l'assistance et du soutien opérationnel et, notamment, de l'aide à offrir pour ce qui touche aux événements spéciaux, aux évaluations de sécurité, aux services aériens, à la sécurité préventive, aux services photographiques, à la liaison avec l'étranger et à la gestion des incidents. Lorsqu'il arrive que le SCRS ne soit pas en mesure de se suffire, la GRC fournit une aide en matière d'enquête – en assurant la surveillance par exemple[74].

La Partie III du PE décrit certains principes et mécanismes censés faciliter la coopération en matière d'échange de renseignements. On y énonce plus précisément quatre principes :

(a) Tout matériel, information ou documentation fourni en vertu du présent protocole d'entente sera complètement protégé et toute réserve quant à leur communication imposée par une des parties sera respectée dans la mesure prévue par la loi.

(b) Les dossiers d'enquête sur la sécurité nationale seront gardés à part des autres dossiers d'enquête et leur accès sera strictement régi par le principe du « besoin de savoir ».

---

[74] Témoignage Loeppky, p. 1141. Le sous-commissaire a témoigné que cette aide serait offerte au SCRS en cas de « nécessité absolue ».

(c) Sous réserve des exigences des tribunaux, l'information fournie par l'une des deux parties ne sera pas utilisée afin d'obtenir des mandats de perquisition ou des autorisations en vue d'intercepter des communications privées, et ne sera pas employée comme preuve lors de poursuites judiciaires ou communiquée à des procureurs de la Couronne ou à tout autre tiers, sans l'approbation préalable expresse de la partie qui a fourni l'information.

(d) Le PE ne sera pas interprété comme forçant l'une ou l'autre des parties à révéler l'identité de ses sources ou de l'information provenant de tiers et faisant l'objet de réserves.

Ces principes tiennent compte du caractère secret du renseignement de sécurité nationale; ils traduisent aussi la nécessité de protéger l'identité des sources et de respecter les conditions régissant la communication de renseignements fournis par des services étrangers si on veut assurer la pérennité des échanges d'information. Ils laissent entendre aussi que le gros des renseignements de sécurité (à tout le moins ceux qui sont fournis par le SCRS) ne sera jamais utilisé en preuve devant les tribunaux.

Le PE SCRS/GRC prévoit un programme d'agents de liaison et un comité de liaison. Nous sommes informés que le programme d'agents de liaison a été remplacé par un programme d'échanges (détachement de membres du personnel). Ces programmes de liaison et d'échanges visent à favoriser la coopération en ce qui touche aux éléments suivants : recherche et échange en matière d'information et de renseignement; assistance opérationnelle; enquêtes ciblant des intérêts communs; et mise en place d'opérations combinées.

B. Du 11 septembre 2001 à nos jours

Dans le reste de ce document, l'accent sera mis sur la structure et les activités actuelles de la GRC en rapport avec son mandat en matière de sécurité nationale. Comme on l'a vu, la Gendarmerie a conservé un mandat important en la matière après la création du SCRS. Depuis l'adoption du concept d'application de la loi axée sur le renseignement, elle assume d'importantes tâches de collecte d'éléments d'information et de renseignements touchant à la sécurité nationale.

La portée et le volume de ces activités se sont accrus suite aux événements du 11 septembre 2001 et la réaction du gouvernement. À l'heure actuelle, les membres de la GRC participent à une vaste gamme d'activités à l'appui du mandat en matière de sécurité nationale. LA GRC nous informe que ces activités comprennent la collecte, la conservation et l'analyse d'éléments d'information et de renseignements liés à la sécurité nationale; l'échange d'éléments d'information et de renseignements avec d'autres organismes, au pays et à l'étranger; la préparation d'analyses, d'évaluations de menaces et d'autres formes d'appui à des fins internes et externes; les enquêtes sur des crimes liés à la sécurité nationale; les enquêtes et activités destinées à prévenir la perpétration de crimes visant la sécurité nationale; et la protection de cibles précises en matière de sécurité nationale.

Cinq thèmes sont analysés dans le reste de cette section : (1) Cadre législatif et politique; (2) Organisation des activités de la GRC relatives à la sécurité nationale; (3) Gestion, conservation et échange de renseignements; (4) Relations avec d'autres organismes; et (5) Mécanismes internes de responsabilité.

Avant de les aborder, il serait utile, pour des impératifs de nature informative et contextuelle, de cerner une caractéristique importante du travail de la GRC en matière de sécurité nationale : dans une large mesure, ce travail a peu de chances d'être connu par quiconque est étranger à la communauté des services de police ou du renseignement de sécurité nationale. Cette caractéristique entre fortement en jeu lorsqu'on parle de la nécessité d'un mécanisme d'examen et de la forme qu'il conviendrait de lui donner.

S'agissant des organismes de police, les tribunaux assument un rôle important au niveau de la responsabilité. Ce rôle trouve essentiellement sa source dans les procédures liées aux procès criminels. Lors de tels procès, les tribunaux examinent les actions des forces de police lors des enquêtes et arrestations. Toutefois, quand il s'agit de crimes liés à la sécurité nationale, l'occasion d'un examen par les tribunaux risque de ne se produire que très rarement.

À cet égard, soulignons que s'il est possible pour la GRC d'inculper des personnes d'une vaste gamme d'infractions existantes touchant à la sécurité nationale, les accusations et les poursuites ne constituent pas l'aboutissement incontournable des activités de la GRC en matière de sécurité

nationale. Comme l'a précisé le sous-commissaire Loeppky, dans son témoignage à l'Enquête sur les faits :

> [TRADUCTION] À mon sens, notre rôle principal dans la société consiste à préserver la paix et à prévenir les activités criminelles avant qu'on ne les amorce. Ce n'est qu'en dernier recours qu'on entreprend une enquête criminelle et, au bout du compte, qu'on entame des poursuites[75].

Jusqu'à maintenant, il n'y a eu que très peu de poursuites pour atteinte à la sécurité nationale, situation qu'à la GRC, on explique non seulement par le fait qu'on met plus d'accent sur la prévention du crime, mais encore par les décisions délibérées de ne pas porter d'accusations. Plusieurs facteurs sont pris en compte lorsqu'on prend de telles décisions : le caractère secret inhérent aux activités de sécurité nationale; la nécessité de protéger les sources de renseignements et de respecter les conditions ou réserves imposées par les autres organismes qui fournissent l'information; et la possibilité d'atteindre d'autres objectifs que la condamnation d'un criminel (la perturbation d'un gang ou la condamnation d'un membre de premier plan d'une organisation criminelle). Résultat : une part importante des enquêtes de sécurité nationale de la GRC ne se rend pas jusqu'à l'étape du procès criminel – où les activités et la conduite de ses membres feraient l'objet d'un examen par les tribunaux.

De plus, même si une enquête aboutit à des accusations et à un procès, une bonne partie des éléments d'information et des renseignements de sécurité nationale recueillis ne serviront pas directement à étayer les poursuites. Comme on l'a vu, la GRC a décrit la communication de renseignements comme étant apparentée à un « système d'alerte », conçu pour avertir le corps policier des capacités, vulnérabilités, limites et intentions d'organisations et de personnes. Même si on tient compte des obligations de divulgation fixées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Stinchcombe*, il est probable qu'une partie des renseignements recueillis par la GRC ne sera pas divulguée étant donné qu'elle n'est pas nécessairement pertinente à l'infraction faisant l'objet d'une poursuite. À la GRC, on fait observer qu'étant donné que les enquêtes de sécurité nationale sont des enquêtes criminelles, elles sont toujours susceptibles de faire l'objet d'un examen judiciaire, ce qui constitue une forme indirecte de mécanisme de responsabilité. Mais,

---

[75] Témoignage Loeppky, p. 733.

nonobstant cette assertion, une bonne partie des éléments d'information et des renseignements recueillis n'est en fait jamais soumis à un examen judiciaire.

Il y a de plus de fortes chances qu'une personne qui a fait l'objet d'une enquête (de surveillance, par exemple), ou d'une collecte de renseignements, n'en sache jamais rien, auquel cas il lui est impossible de faire valoir des objections si elle croit que la façon dont la GRC a obtenu les renseignements ou les a utilisés a porté atteinte à ses droits.

Il convient également de noter que dans une large mesure les données que recueille la GRC dans le cadre de son mandat de sécurité nationale seront « classifiées », de sorte qu'elles seront d'un accès restreint, même au sein de la GRC. Bien que le fait de protéger de tels renseignements – et leurs sources – repose sur des raisons valables, il n'en demeure pas moins que, ce faisant, on ajoute à l'impénétrabilité entourant l'exercice par la GRC de son mandat en matière de sécurité nationale.

Nous n'abordons pas ces points pour critiquer le travail de la GRC, mais pour illustrer que bien qu'un examen externe soit toujours possible, nombre des activités de sécurité nationale de la GRC ne seront portées à la connaissance ou soumises à l'examen d'aucune autre partie, sauf un autre corps policier ou service de renseignement.

(i) Cadre législatif et statutaire actuel

Dans cette section, nous nous intéresserons aux éléments suivants : la *Loi sur la GRC*; les dispositions législatives pertinentes à la sécurité nationale; les rapports entre la GRC et le solliciteur général, y compris les directives ministérielles déjà publiées; et les politiques internes de la GRC.

(a) *Loi sur la GRC*

La *Loi sur la GRC* crée la Gendarmerie et autorise son établissement comme force de police pour le Canada. L'article 4 de la loi précise que la GRC « peut être employée aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada ».

Sous la direction du solliciteur général, le commissaire de la GRC a pleine autorité sur le corps policier, qui comprend aussi des officiers, des membres, des superviseurs, des gendarmes spéciaux ainsi que du personnel civil.

Tout officier ou toute autre personne désignée agent de la paix en vertu du paragraphe 7(1) de la *Loi sur la GRC* a qualité d'agent de la paix partout au Canada, avec les pouvoirs, l'autorité, la protection et les privilèges conférés de droit aux agents de la paix. L'article 18 de la *Loi sur la GRC* prévoit que, sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

- de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

- d'exécuter tous les mandats – ainsi que les obligations et services s'y rattachant – qui peuvent, aux termes de la *Loi sur la GRC*, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l'être par des agents de la paix;

- de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d'escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d'autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;

- d'exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

Cette définition des fonctions des agents de la paix ne comprend pas seulement l'application des lois fédérales et provinciales et l'exécution des mandats, mais également le « maintien de la paix » et la « prévention du crime ». L'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* souligne ce rôle de prévention dans le contexte de la sécurité nationale en reconnaissant

à la GRC la « responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard [...] de la crainte de la perpétration » d'infractions découlant d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada ou dont la victime présumée est une personne jouissant d'une protection internationale.

(b) Dispositions législatives en matière de sécurité nationale

La *Loi sur la GRC* n'est pas la seule à traiter du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. Il en existe d'autres, dont deux déjà mentionnées, soit la *Loi sur la protection de l'information* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Depuis le 11 septembre 2001, on a procédé à d'importantes modifications législatives touchant au mandat de la GRC relatif à la sécurité nationale. La Pièce 2 de l'Enquête sur les faits, de même que le document de référence intitulé « Cadre législatif visant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale », font un examen détaillé de toutes les lois pertinentes. Nous présentons ci-dessous certains points saillants des modifications législatives apportées depuis le 11 septembre 2001.

La *Loi antiterroriste* (projet de loi C-36) constitue à cet égard la plus importante mesure législative adoptée au Canada après le 11 septembre 2001. Elle a notamment ajouté au *Code criminel* une nouvelle Partie II.1, « Terrorisme », qui définit de façon générale une « activité terroriste » comme une action ou une omission commise au Canada ou à l'étranger et qui constitue une infraction au sens de certains protocoles ou conventions antiterroristes des Nations Unies (détournement d'avion, infractions contre des personnes jouissant d'une protection internationale et prise d'otages). La définition s'étend aux actions ou omissions commises au Canada ou à l'étranger :

- au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique,

- en vue d'intimider tout ou partie de la population quant à sa sécurité, entre autres sur le plan économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir,

- qui, intentionnellement, cause des blessures graves à une personne ou la mort de celle-ci, met en danger la vie d'une personne, cause des dommages matériels considérables susceptibles de blesser sérieusement des personnes ou perturbe gravement ou paralyse des services, installations ou systèmes essentiels, sauf dans le cadre de revendications, de protestations ou de manifestations d'un désaccord ou d'un arrêt de travail qui n'ont pas pour but de causer des blessures à une personne ou de mettre sa vie en danger ou, encore, de compromettre gravement la santé ou la sécurité de tout ou partie de la population[76].

Sont visés par la définition d'une « activité terroriste », relativement à ces actes et omissions, le complot, la tentative, la menace, la complicité après le fait et l'encouragement à la perpétration[77].

Aux termes du *Code criminel*, commet une « infraction terroriste » :

- quiconque, sciemment, participe à une activité d'un groupe terroriste, ou y contribue, directement ou non, dans le but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter[78];

- quiconque, sciemment, facilite une activité terroriste, peu importe que l'intéressé sache ou non qu'il se trouve à faciliter une activité terroriste en particulier ou qu'une telle activité a été envisagée au moment où elle est facilitée[79];

- quiconque commet un acte criminel au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui[80];

---

76 *Code criminel*, art. 83.01.

77 *Code criminel*, par. 83.01(1.1).

78 *Code criminel*, art. 83.18.

79 *Code criminel*, art. 83.19.

80 *Code criminel*, art. 83.2.

- quiconque charge une personne de se livrer à une activité ayant pour but d'accroître la capacité de tout groupe terroriste de se livrer à une activité terroriste[81];

- quiconque charge une personne de se livrer à une activité terroriste[82];

- quiconque héberge ou cache une personne qui s'est livrée à une activité terroriste ou est susceptible de le faire, afin de lui permettre de se livrer à une activité terroriste ou de la faciliter[83].

En outre, la *Loi antiterroriste* a créé de nouvelles infractions relatives au « financement du terrorisme » qui interdisent de recueillir ou de verser des sommes destinées à des activités terroristes[84]; de réunir, de fournir ou de rendre disponibles des biens ou des services financiers dans le but de faciliter les activités d'un groupe terroriste ou d'en faire bénéficier un groupe terroriste[85]; d'utiliser ou d'avoir en sa possession des biens à des fins terroristes[86]. Les nouvelles infractions comprennent aussi une interdiction à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger d'effectuer sciemment une opération portant sur des biens qui appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition ou de fournir des services financiers ou connexes liés à de tels biens[87]. En outre, toute personne au Canada et tout Canadien à l'étranger est tenu de communiquer l'existence de biens qui sont en sa possession ou à sa disposition qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste ou qui sont à sa disposition et tout renseignement portant sur une opération, réelle ou projetée, mettant en cause de tels biens[88]; et les institutions financières sont tenues de vérifier de façon continue et de rendre compte

---

81 *Code criminel*, art. 83.21.

82 *Code criminel*, art. 83.22.

83 *Code criminel*, art. 83.23.

84 *Code criminel*, art. 83.02.

85 *Code criminel*, art. 83.03.

86 *Code criminel*, art. 83.04.

87 *Code criminel*, art. 83.08.

88 *Code criminel*, art. 83.1.

immédiatement de l'existence de biens qui sont en leur possession et qui appartiennent à une entité inscrite[89].

L'éventail des infractions terroristes est potentiellement très vaste. Ainsi, bien qu'un vol qualifié ne soit pas, normalement, assimilé à une infraction terroriste, il pourrait le devenir s'il est effectué au profit ou sous la direction d'un groupe terroriste ou en association avec lui. Ces nouvelles infractions ont eu pour résultat une criminalisation généralisée de presque tous les aspects des menaces envers la sécurité du Canada.

La *Loi antiterroriste* dote aussi les corps policiers, y compris la GRC, de nouveaux pouvoirs d'enquête relativement au terrorisme. Les articles 83.28 et 83.29 du *Code criminel* prévoient la tenue d'enquêtes dans le cadre desquelles l'agent de la paix, avec le consentement du procureur général, peut demander à un juge, en l'absence de toute autre partie, de rendre une ordonnance qui obligera les personnes détenant des renseignements pertinents à une enquête en cours portant sur un acte terroriste à comparaître et à communiquer ces renseignements[90].

L'article 83.3 du *Code criminel* permet à un agent de la paix, avec le consentement du procureur général, de déposer une dénonciation devant un juge d'une cour provinciale qui peut, dès lors, obliger la personne incriminée à comparaître. Cette disposition s'assortit d'une alternative : une arrestation sans mandat si, dans les circonstances, l'agent de la paix a des motifs raisonnables de soupçonner que la mise sous garde de la personne est nécessaire afin de prévenir une activité terroriste et si le dépôt d'une accusation se révèle problématique. Le cas échéant, l'agent de la paix doit déposer sa dénonciation et obtenir le consentement du procureur général « sans retard injustifié »[91].

---

89 *Code criminel*, art. 83.11. Note : le gouverneur en conseil a été habilité à inscrire sur une liste le nom d'entités qui, selon ce que le portent à croire des motifs raisonnables, se sont sciemment livrés à des activités terroristes, y ont participé ou les ont facilitées ou qui ont sciemment agi au nom d'une telle entité, sous sa direction ou en collaboration avec elle.

90 Nous sommes informés qu'à ce jour la GRC n'a utilisé ce pouvoir qu'une seule fois.

91 Nous sommes informés qu'à ce jour la GRC n'a pas encore fait usage de ce pouvoir.

Pour ce qui touche à l'autorisation judiciaire d'avoir recours à l'écoute électronique : dans le cas des infractions de terrorisme, la *Loi antiterroriste* a supprimé l'obligation habituelle qui veut qu'on prouve que d'autres techniques moins intrusives ont offert ou offrent moins de chances de succès[92]. La période susceptible d'être visée par une autorisation pour l'écoute électronique est passée de soixante jours à un an[93], et un juge peut accorder une prolongation, d'une durée maximale de trois ans, avant que la personne visée ne soit avertie qu'elle fait l'objet d'écoute électronique[94].

La *Loi antiterroriste* a également modifié la *Loi sur les secrets officiels* et l'a rebaptisée la *Loi sur la protection de l'information*. Les groupes et les activités terroristes tombent aujourd'hui sous le coup de cette loi, qui auparavant ne s'appliquait qu'aux puissances étrangères. La *Loi sur la protection de l'information* crée des infractions ayant trait à la communication illicite de renseignements gouvernementaux, à l'utilisation non autorisée de documents et à l'accès aux endroits prohibés. Elle criminalise également l'accomplissement d'actes préparatoires – l'entrée au Canada sur ordre d'un groupe terroriste, par exemple – et, en vertu de l'article 21, l'hébergement d'une personne qui a commis une infraction punissable par la *Loi*.

La *Loi antiterroriste* a aussi modifié la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* – rebaptisée *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. En vertu de l'article 7 de la loi, les banques, les coopératives d'épargne et de crédit et certaines autres sociétés doivent faire rapport au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) de toutes les opérations financières effectuées dans le cours de leurs activités et à l'égard desquelles il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou d'une infraction de financement des activités terroristes. La Partie III de la loi autorise le CANAFE à suivre la trace des opérations financières susceptibles de constituer des menaces envers la sécurité du Canada. En vertu de modifications à la *Loi sur la sécurité publique*[95], le CANAFE est

---

92 *Code criminel*, par. 185(1.1), 186(1.1).

93 *Code criminel*, art. 186.1.

94 *Code criminel*, art. 196.15.

95 L.C. 2004, ch. 15, art. 100.

désormais habilité à collecter des renseignements qu'il croit se rapporter à des activités de recyclage des produits de la criminalité ou au financement des activités terroristes « qui se trouvent dans des banques de données mises sur le marché ou qui [sont contenus] dans des bases de données tenues par les gouvernements fédéral ou provinciaux dans le cadre de l'application des lois [ou pour assurer la sécurité nationale] » et à l'égard desquelles un accord a été conclu. Le CANAFE est également habilité à communiquer des « renseignements désignés » aux forces policières compétentes, s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ces renseignements seront utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité en vue de la commission d'une infraction d'activité terroriste. Le ministère des Finances ou le CANAFE peut conclure, avec un État étranger ou une organisation internationale, des accords portant sur l'échange de renseignements. La communication de renseignements désignés est restreinte à ceux qui peuvent être utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes.

Bien que le mandat de la GRC continue d'être axé sur les activités criminelles relatives à la sécurité nationale, on en a considérablement étendu la portée. En raison des changements législatifs apportés après le 11 septembre 2001, la plupart sinon la totalité des actions influant sur la sécurité nationale du Canada ont été criminalisées. En conséquence, pratiquement tous les renseignements et éléments d'information susceptibles d'intéresser le SCRS se révèlent aussi, potentiellement, d'intérêt pour la GRC dans le cadre de son mandat de prévention des crimes et d'application de la loi en matière de sécurité nationale.

(c) Relations avec le ministre

Comme nous l'avons vu précédemment, l'article 5 de la *Loi sur la GRC* autorise le gouverneur en conseil à nommer un commissaire qui « sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte ». Les rapports entre le Ministre et le commissaire ont évolué; les directives que donne le Ministre au commissaire fixent des lignes directrices et des normes relativement générales. Comme on l'explique dans « Le système des directives », document préparé par le ministère du Solliciteur général en 1984 :

> Les directives du solliciteur général fixent des normes à l'intention de la GRC dans certains domaines de l'activité policière. Elles constituent l'un des principaux moyens par lesquels le Ministre exerce sa responsabilité à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada.
>
> Pour être efficaces, les services de police doivent avoir la confiance et l'appui continu du public. Afin d'assurer le maintien de cette confiance, le solliciteur général doit établir certaines normes qui mettent en équilibre les droits individuels et des pratiques policières efficaces[96].

Il existe des risques évidents de tension entre le pouvoir du Ministre de donner des instructions et le concept d'indépendance de la police[97]. Ce risque est lié à la question de savoir jusqu'à quel point les instructions du ministre peuvent influer sur les activités opérationnelles de la GRC. Récemment, la Cour suprême du Canada a statué que le pouvoir de donner des directives ne s'étendait pas à la direction des enquêtes criminelles[98].

Un certain nombre de directives ministérielles influent sur le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale[99] :

> *La Directive ministérielle sur l'aide policière aux nations étrangères (1981)* expose les politiques et les lignes directrices que doit suivre la GRC pour offrir, à des pays étrangers, de l'aide au chapitre de la formation policière, des services consultatifs (formation ou enquêtes) et de l'assistance en matière d'enquête (déplacement de membres du personnel et/ou de l'équipement de la GRC en pays étranger pour y faciliter la tenue d'une enquête criminelle). La directive fixe la procédure devant régir l'examen de telles demandes et cerne les points dont il faut tenir compte à cet égard.
>
> La *Directive ministérielle sur les accords conclus par la GRC (avril 2002)* « s'applique aux accords d'échange de renseignements, de services, de biens, ou d'assistance entre la

---

96 *Le système des directives*, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 21.

97 On trouvera un examen détaillé de la question dans le document de référence intitulé « L'indépendance de la police ».

98 *R. c. Campbell,* [1999] 1 R.C.S. 565, par. 33.

99 Ces directives sont reproduites à la Pièce 12 de l'Enquête sur les faits, onglets 22, 23 et 24,

GRC et les ministères, les organismes, les établissements ou les administrations municipales, provinciales, fédérale ou étrangères, ou les organisations internationales ». Elle contient des lignes directrices quant aux exigences en matière de responsabilité et de consultation auxquelles les ententes de la GRC doivent satisfaire.[100]

L'*Instruction du Ministre [concernant] la sécurité nationale, la responsabilité et l'obligation de rendre compte (novembre 2003)* porte expressément sur les attributions et les obligations de rendre compte de la GRC en ce qui a trait aux enquêtes prévues au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux enquêtes relatives à une infraction terroriste ou à une activité terroriste au sens de l'article 2 du *Code criminel*. On y confirme que les activités de la GRC en matière de sécurité nationale sont du ressort du commissaire, sous réserve de directives du Ministre, qui est responsable de la GRC devant le Parlement et à qui le commissaire doit rendre des comptes. L'instruction prévoit également que les enquêtes de sécurité nationale devraient être coordonnées à l'administration centrale de la GRC. Il est précisé que « [u]ne telle coordination renforcera la responsabilité opérationnelle du commissaire et, de façon subséquente, renforcera la responsabilité ministérielle en facilitant l'obligation de rendre compte du commissaire au Ministre ». Le commissaire doit tenir le Ministre informé de toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale qui sont susceptibles de prêter à controverse.

L'*Instruction du Ministre [concernant] les accords et la coopération reliés à la sécurité nationale* « établit le processus à suivre lorsque la Gendarmerie royale du Canada (GRC) conclut un accord avec des organisations étrangères de sécurité ou de renseignement, dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées relativement aux questions liées au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* et aux enquêtes liées aux infractions de terrorisme et aux activités terroristes, telles que définies à l'article 2 du *Code criminel* ». Elle prévoit aussi que « la GRC peut, avec l'approbation antérieure du

---

[100] Note : le sous-commissaire Loeppky est d'avis que cette directive ne s'applique qu'à un nombre relativement limité d'accords conclus par la GRC (Témoignage Loeppky, p. 893-896.), notamment ceux qui semblent lier le gouvernement du Canada. À proprement parler, selon le sous-commissaire Loeppky, elle ne s'appliquerait pas aux accords conclus avec d'autres organismes en vue d'échanger des renseignements et de l'information.

Ministre, conclure un accord ou, d'une façon générale, coopérer avec des organisations étrangères de sécurité ou de renseignement ». L'instruction ne s'applique pas, cependant, aux accords de coopération conclus avec des services/organismes étrangers d'application de la loi. Il importe de souligner que la GRC n'a conclu que très peu d'accords ou d'ententes avec des organismes étrangers du renseignement – domaine qui, en règle générale, est du ressort du SCRS. À cet égard, l'instruction prévoit des consultations avec le MAECI et avec le SCRS; elle prévoit également que toutes ces ententes doivent être consignées et que le commissaire est tenu de faire le point annuellement, à l'intention du Ministre, sur leur situation.

L'*Instruction du Ministre [concernant] les enquêtes liées à la sécurité nationale dans les secteurs exigeant des précautions spéciales (novembre 2003)* définit ces secteurs comme étant des « institutions fondamentales de la société canadienne [parmi lesquelles] celles qui relèvent des domaines universitaire, politique, religieux, médiatique et syndical ». Toutes les enquêtes touchant à ces secteurs doivent faire l'objet d'une approbation préalable du commissaire adjoint, Direction des renseignements criminels, ou de son délégué. L'instruction prévoit également que, particulièrement en ce qui concerne les campus universitaires ou les maisons d'enseignement postsecondaire, « les activités entreprises par la GRC ne doivent en aucun cas nuire à la libre circulation et à l'échange d'idées normalement associées au milieu universitaire ».

(d) Politiques internes

Les activités du personnel de la GRC dans le contexte de la sécurité nationale sont également assujetties à certaines politiques internes. Nous ne nous lancerons pas, ici, dans une analyse de chacune des politiques applicables au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. La Pièce 12 (onglets 25 à 41) de l'Enquête sur les faits contient les extraits pertinents du Guide des politiques de la GRC. Nous abordons ailleurs, dans le présent document, certains aspects de ces politiques.

En règle générale, il existe des politiques qui portent sur : les enquêtes liées à la sécurité nationale (y compris l'interdiction pour la GRC de collecter des renseignements ou d'enquêter

sur des organisations qui se livrent à des activités licites à moins que des allégations ou renseignements ne le justifient); la nécessité de s'en remettre à la Section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) ou aux équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) pour les enquêtes de sécurité nationale; l'obligation, pour les membres de la GRC, de respecter les droits de ceux qui font l'objet d'une enquête; une définition de la « sécurité nationale » et le seuil à respecter pour assimiler une affaire à une question de sécurité nationale; les exigences en matière de rapports; le programme d'échange GRC/SCRS; les ententes de la GRC; et les sources d'information et les sources humaines.

(ii) Organisation des activités de sécurité nationale de la GRC

(a) Examen organisationnel

L'organisation des activités de la GRC au chapitre de la sécurité nationale a connu des changements importants suite au Rapport McDonald et suite aux événements du 11 septembre 2001. Nous nous intéresserons surtout ici à la structure actuelle de l'organisation, renvoyant, au besoin, aux façons de faire antérieures.

Le commissaire de la GRC est assisté par des sous-commissaires : un pour chacune des régions/divisions de la GRC (régions de l'Atlantique, du Centre, du Nord-Ouest et du Pacifique) et pour chacune des entités suivantes : Orientation stratégique, Gestion générale et Police opérationnelle[101]. Le sous-commissaire – Police opérationnelle, est responsable du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale, de même que des Opérations fédérales et internationales, des Services de protection; des SPCCA; du Renseignement criminel, des Opérations techniques et des Services de renseignements criminels.

Depuis sa création, en 1991, la Direction des renseignements criminels (DRC) assume la responsabilité des affaires de sécurité nationale. Comme nous l'avons déjà vu, elle a un rôle clé à jouer dans l'application de la loi axée sur le renseignement. La DRC est dirigée par un commissaire adjoint qui relève du sous-commissaire – Police opérationnelle. Ses attributions ne

---

[101] Annexe B (cet organigramme est tiré de la Pièce 12 de l'Enquête sur les faits, onglet 2).

se limitent pas à la sécurité nationale; ainsi, la DRC regroupe la Sous-direction du soutien en matière de renseignements criminels, la Sous-direction des renseignements sur le crime organisé, le Centre national des opérations, et le directeur général, Communications et analyse des renseignements. En attribuant à la DRC les fonctions de sécurité nationale du Quartier général, on a remplacé une structure en place de 1988 à 1991 – dans le cadre de laquelle une Direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale relevait directement du sous-commissaire – Police opérationnelle.

En 2003, on a créé un nouveau poste au sein de la DRC : le directeur général de la Sécurité nationale, qui est redevable directement au commissaire adjoint de la DRC. Le directeur général chapeaute deux sous-directions et un groupe : la Sous-direction du renseignement de sécurité nationale (SDRSN); la Sous-direction des opérations de sécurité nationale (SDOSN); et le groupe Politique, planification et développement[102].

L'administration centrale de la GRC est responsable de la coordination de presque toutes les activités afférentes au mandat en matière de sécurité nationale. De plus, les sous-directions, sections et unités de la Direction générale de la sécurité nationale sont responsables de l'analyse et de la gestion de l'information et des renseignements relatifs à la sécurité nationale, ainsi que des évaluations des menaces et de la production de diverses données relatives à la sécurité nationale.

La plus grande partie du travail d'enquête portant sur les questions de sécurité nationale s'effectue au niveau divisionnaire. Il est confié aux Sections du renseignement pour la sécurité nationale (SRSN) et, à Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver, aux Équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN). L'administration centrale coordonne les activités des SRSN et EISN, qui relèvent toutes de la Sous-direction des opérations de sécurité nationale par l'intermédiaire des services divisionnaires de la police criminelle[103].

---

[102] Annexe C (Voir l'organigramme 5, Pièce 12, Enquête sur les faits).

[103] Annexe D (Voir l'organigramme 11, Pièce 12, Enquête sur les faits).

Nous nous intéresserons plus spécialement à quatre éléments de la structure organisationnelle : la Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale, la Sous-direction des opérations de sécurité nationale, la Section de l'analyse du crime extrémiste et les SRSN/ESN (et autres équipes intégrées). Il convient de noter, toutefois, qu'il y a souvent chevauchement au niveau des activités des diverses sous-directions et unités.

(1) Section des renseignements de sécurité nationale

L'organisation de la SDRSN est illustrée à l'Annexe E[104]. La SDRSN voit à l'évaluation, à la coordination, à la surveillance et à la direction, au besoin, du renseignement et de toutes les enquêtes portant sur la sécurité nationale aux échelons national et international. Le mandat principal de la SDRSN est la collecte et l'analyse des données et des renseignements relatifs au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. La SDRSN est aussi responsable d'identifier les approches stratégiques aux enquêtes liées à la sécurité nationale et de fournir des analyses tactiques. Nous sommes informés qu'une fois que la SDRSN a repéré une infraction, le dossier est acheminé à la SDOSN pour y donner suite. Il y a nécessairement coopération et chevauchement entre les sous-directions, sections, unités et groupes de la Direction générale de la sécurité nationale. Les huit sections ou groupes qui relèvent de la SDRSN sont les suivants :

Section de l'évaluation des menaces et des renseignements relatifs à la protection

Cette section a pour principal rôle de mettre en œuvre le programme national d'évaluation des menaces (PNEM). Le PNEM aide la GRC à s'acquitter de ses responsabilités en matière de protection : des ambassades, consulats ou missions au Canada; des personnes jouissant d'une protection internationale; des aéroports, transporteurs et routes aériennes; et des représentants officiels du Canada. Ses membres contrôlent les événements et procèdent à des évaluations des risques en matière de sécurité nationale qui peuvent avoir une incidence sur les menaces envers la sécurité du Canada ou des intérêts canadiens à l'étranger.

---

[104] Voir l'organigramme 6, pièce 12, Enquête sur les faits.

Trois groupes se trouvent au sein de cette section :

Groupe des renseignements relatifs à la protection internationale – Ce groupe évalue les menaces envers les ambassades, consulats et missions des pays étrangers au Canada; à l'égard des dignitaires étrangers en visite au Canada (personnes jouissant d'une protection internationale); et entourant les grands événements se déroulant au Canada. Il procède aux vérifications des antécédents des personnes nommées par décret.

Groupe des renseignements relatifs à la protection de l'aviation civile – Ce groupe est chargé d'identifier les vols et les routes aériennes au Canada susceptibles d'être visés par des actes terroristes ou d'autres menaces. Il évalue les menaces à l'endroit des aéroports canadiens et internationaux, des transporteurs aériens et des routes aériennes. Il est aussi responsable du Programme de protection des transporteurs aériens canadiens, qui affecte des agents de la GRC à certains vols canadiens.

Groupe des renseignements relatifs à la protection des personnalités canadiennes – Ce groupe procède à des évaluations des menaces envers les représentants officiels du Canada (premier ministre, gouverneur général, membres du Cabinet, députés, sénateurs, juges de la Cour suprême, de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt, etc.) au pays même et lors de leurs déplacements à l'étranger. Ses membres veillent à la coordination et à la mise en œuvre du programme des Personnes surveillées – Sécurité des PDM (où l'on identifie, évalue et surveille les personnes qui ont manifesté un intérêt criminel ou « indu » à l'égard de dignitaires canadiens, de représentants officiels du gouvernement ou de personnes jouissant d'une protection internationale, et où l'on procède à une enquête à leur sujet).

Au sein de la Section de l'évaluation des menaces et des renseignements relatifs à la protection, on trouve un coordonnateur de projet – *Loi sur la sécurité publique*, qui appuie le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile au regard de la *Loi sur la sécurité publique*.

Groupe des projets spéciaux – terrorisme et extrémisme criminel

Ce groupe voit à la coordination et à l'élaboration du renseignement relatif aux activités terroristes et à l'extrémisme criminel[105] dans une optique nationale; il facilite ainsi la poursuite d'enquêtes de sécurité nationale et la mise en place de stratégies de lutte contre le terrorisme. Plus particulièrement, ce groupe a la responsabilité de l'utilisation et de la mise en œuvre des stratégies, activités, procédures, politiques et normes pour contrer le terrorisme, afin de détecter et de comprendre les stratégies de recrutement, d'opération et de maintien des organisations extrémistes. Il prépare des dossiers de renseignement pour appuyer les mesures d'application de la loi. Il crée aussi des liens avec d'autres entités dans la communauté nationale d'application de la loi. Le Groupe des projets spéciaux – terrorisme et extrémisme criminel collecte et collige des données, des renseignements et des preuves pour justifier l'inscription d'entités sur la liste des groupes terroristes – conformément à l'article 83.05 du *Code criminel*. Dans cette optique, le groupe aide le ministère de la Justice à l'occasion du contrôle judiciaire; il suit les appels et examine la liste des entités terroristes; et il accorde son appui à la révocation du statut d'organisme de bienfaisance dont pourraient bénéficier des groupes terroristes.

Groupe de lutte contre le financement du terrorisme

Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme appuie les stratégies de lutte au terrorisme, la collecte de renseignements d'ordre financier et les enquêtes financières. Il surveille également les opérations financières du point de vue national et met en place des stratégies, des activités, des procédures, des politiques et des normes pour contrer le financement du terrorisme.

---

[105] Nous sommes informés que la GRC définit l'extrémisme criminel comme la commission d'actes criminels pour des motifs idéologiques ou dans le but d'appuyer une idéologie. Ces idéologies peuvent être de nature politique ou religieuse. La définition ne couvre pas les crimes commis pour obtenir un avantage personnel ou pour d'autres motifs personnels.

Section des renseignements relatifs aux infrastructures essentielles

Gérée de concert par la SDRSN et par la Sous-direction des analyses criminelles[106], cette section s'intéresse surtout aux menaces envers les infrastructures essentielles. Ses fonctions sont : évaluations des menaces et des risques, des indications et des avertissements; évaluations du renseignement au regard des infrastructures névralgiques; et services de soutien aux enquêtes relatives aux menaces visant les infrastructures essentielles.

(2) Section des opérations de sécurité nationale

La structure organisationnelle de la SDOSN est illustrée à l'Annexe F[107]. Comme la SDRSN, la SDOSN évalue, coordonne et oriente toutes les enquêtes de sécurité nationale de la GRC à l'échelon national et international. Elle se distingue toutefois de la SDRSN en s'intéressant surtout à la coordination des enquêtes liées à la sécurité nationale à travers le pays. La SDOSN voit aussi au respect des politiques de la GRC; prépare des profils de sujets, des mémoires et des notes d'information à l'intention des cadres supérieurs; et aide le commissaire à s'acquitter de sa responsabilité d'informer le Ministre de la tenue d'enquêtes de sécurité nationale de premier plan susceptibles de prêter à controverse.

La SDOSN compte des Groupes de recrutement de sources (GRS), qui doivent développer des sources humaines pour les enquêtes en matière de sécurité nationale. Ils prennent leurs directives des EISN (voir ci-après) et leur rendent compte. Nous sommes informés que, dans les faits, les EISN identifient les lacunes de leurs enquêtes et demandent aux GRS de recruter des sources pouvant les combler. L'existence des GRS n'est pas un empêchement au recrutement direct de sources par les EISN.

---

[106] La Sous-direction des analyses criminelles fait partie de la DRC.

[107] Voir l'organigramme 8, Pièce 12, Enquête sur les faits.

(3) Section de l'analyse du crime extrémiste

La Section de l'analyse du crime extrémiste est administrée à l'extérieur de la Direction générale de la sécurité nationale par la Sous-direction des analyses criminelles. Ses analystes effectuent cependant des analyses tactiques et stratégiques à l'appui du programme de sécurité nationale. La Section de l'analyse du crime extrémiste produit trois genres de renseignement : les analyses stratégiques pour étayer les décisions opérationnelles et de politique prises par les gestionnaires supérieurs de la GRC, y compris l'allocation des ressources aux enquêtes (ceci comprend une évaluation des menaces à l'aide du modèle SLEIPNIR et la rédaction d'un rapport annuel à l'intention des officiers de la police opérationnelle criminelle (« CrOps ») qui doivent établir les priorités stratégiques et tactiques nationales pour toutes les opérations de la GRC, y compris en matière de sécurité nationale; le renseignement d'actualité, y compris les évaluations à l'appui de la prise de décisions opérationnelles et de politique par la Section de l'évaluation des menaces et des renseignements relatifs à la protection; et le renseignement tactique, présenté sous forme de graphiques et d'évaluation à l'appui des enquêtes. Les analystes tactiques du SACE sont affectés à des clients précis, un d'entre eux étant rattaché à chacun des groupes suivants : la SDOSN, la SDRSN et le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme. Sur demande, ces analystes travaillent aussi directement avec les EISN et SRSN au niveau divisionnaire. Dans les divisions, les analystes tactiques appuient aussi les EISN. Au sein du SACE, on trouve les domaines d'expertise suivants : terrorisme/extrémisme criminel; activités criminelles liées au terrorisme, comme le terrorisme chimique et biologique, le blanchiment d'argent et les attentats suicides; et intentions, capacités et activités de groupes ou mouvements terroristes exerçant leur activité au Canada.

(4) SRSN, EISN et autres équipes intégrées

Les SRSN et EISN ont la responsabilité première, qu'ils exercent au niveau divisionnaire, de la poursuite des enquêtes criminelles touchant à la sécurité nationale. On a d'abord créé les SRSN (il y en avait 14 au point de départ) en 1988, pour mener des enquêtes relatives à la sécurité nationale. Chacune d'entre elles n'est formée que de membres de la GRC.

À la suite des événements du 11 septembre 2001, quatre des SRSN ont été restructurées en EISN, des équipes intégrées qui comprennent des membres de la GRC ainsi que des représentants de services de police provinciaux et municipaux et d'organismes civils. Ces équipes illustrent la stratégie d'intégration mise en œuvre par la GRC pour améliorer le rendement et l'efficacité des services policiers lorsqu'il y a chevauchement des compétences et des intérêts. Le concept des équipes intégrées n'est pas confiné aux seules affaires de sécurité nationale; on le met à contribution dans d'autres domaines – le crime organisé, par exemple. D'autres équipes intégrées œuvrent dans des domaines pertinents au mandat de la GRC en matière de sécurité nationale – Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF), Équipes intégrées d'exécution de la *Loi sur l'immigration* (EIELI), etc.

Les EISN comptent des membres réguliers de la GRC, des policiers provinciaux et municipaux et des employés du SCRS, ainsi que des employés de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada et de Revenu Canada.

Les responsabilités étant intégrées, il est difficile de départager avec clarté la nature exacte de celles qu'assument les divers organismes partenaires au sein des EISN. Jusqu'à maintenant, les partenaires n'ont pas conclu d'ententes officielles portant expressément sur les EISN. Les membres des autres services de police qui se joignent à une EISN y sont détachés et deviennent *ipso facto* gendarmes spéciaux surnuméraires de la GRC – une situation qui fait l'objet d'ententes entre la GRC et les autres services de police. Nous en avons étudiée une, qui stipule que l'agent d'un service de police municipal sera supervisé par la GRC mais qu'il demeure assujetti au processus disciplinaire du service municipal et à l'organisme de surveillance civile compétent. Selon l'entente, le service municipal exonère la GRC de toute responsabilité et s'engage à l'indemniser si la conduite de son agent devait donner lieu à des plaintes[108]. Les activités des EISN sont coordonnées et encadrées par l'administration centrale de la GRC. La GRC soutient qu'elle est pleinement responsable des opérations des EISN et que ses politiques et règlements s'appliquent aux actions des membres de ces équipes.

---

[108] Nous sommes informés qu'il n'existe pas de clause d'exonération dans l'entente de détachement GRC/SCRS.

Bien que les membres des EISN et des SRSN se consacrent surtout aux enquêtes criminelles relatives à la sécurité nationale, ils s'acquittent aussi d'une vaste gamme d'autres tâches indissociables du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. Ainsi, ils sont appelés à : mener des enquêtes criminelles; procéder à des évaluations des menaces; rédiger des rapports d'évaluation des risques stratégiques; recueillir et analyser des éléments d'information et des renseignements de nature criminelle au sujet des menaces potentielles envers la sécurité nationale et à les communiquer aux services divisionnaires de la police criminelle et à la DRC; assurer le suivi des enquêtes d'intérêt commun menées par d'autres services de police ou organismes gouvernementaux; recruter et entretenir des sources d'information; contrôler les antécédents des personnes nommées par décret; et à offrir soutien et savoir-faire à d'autres services de la GRC et à d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux.

Les EIPF et les EIELI doivent aussi s'acquitter de responsabilités afférentes à la sécurité nationale. Les EIPF contribuent à assurer l'intégrité et la sécurité des frontières en repérant les particuliers et organisations qui menacent la sécurité nationale ou qui sont impliqués dans le crime organisé et en procédant aux enquêtes et interceptions qui s'imposent. Ceci comprend les menaces terroristes et le trafic de stupéfiants, de personnes, de cigarettes et de diverses substances. Contrairement aux EISN, les EIPF comprennent à la fois des membres d'organismes américains et canadiens d'application de la loi, mais le personnel international n'offre que des services de liaison[109]. En plus de membres de la GRC, les EIPF comptent des employés de l'ASFC, des autorités douanières et d'immigration américaines[110], des corps policiers provinciaux, locaux et d'État des deux côtés de la frontière, et de la Garde côtière américaine. Des EIPF sont à l'œuvre en 25 endroits le long de la frontière canado-américaine. Les membres des EIPF transmettent aux EISN les renseignements qui portent sur les infractions envers la sécurité nationale. Les EISN prennent alors la direction de l'enquête, avec l'aide des EIPF au besoin.

---

[109] Il y a lieu de noter que les organismes canadiens et américains conduisent aussi des enquêtes conjointes qui ne sont pas confiées aux EIPF.

[110] Les organismes désignés sous l'appellation *U.S. Customs* et *U.S. Immigration* ont été remplacés par le *Customs and Border Protection Bureau* et l'*Immigration Customs Enforcement*.

Les EIELI, dont le personnel provient de la GRC et de l'ASFC, ont pour rôle de réagir aux menaces à la sécurité liées à l'immigration. Elles doivent notamment examiner les cas en suspens qui font l'objet d'un mandat délivré par les services d'immigration et établir des priorités à cet égard; repérer, poursuivre et appréhender les personnes en fuite; cerner les menaces potentielles à la sécurité; procéder à des enquêtes concernant l'utilisation illégale de passeports canadiens; et procéder à des enquêtes sur les fraudes en matière de citoyenneté. On compte trois EIELI, situées à Montréal, Vancouver et Toronto.

Lorsqu'une affaire criminelle (ou potentiellement criminelle) reliée à la sécurité nationale fait surface, les EIELI ont l'obligation d'avertir l'EISN la plus proche. À ce moment-là, cette dernière évaluera si elle prend ou non la direction de l'enquête. Chaque équipe d'EIELI a un lien direct de communication avec son EISN locale et les unités communiquent sur une base régulière.

(b) Effectif œuvrant à la réalisation du mandat relatif à la sécurité nationale

Deux cent quatre-vingt-cinq employés de la GRC, répartis entre l'administration centrale et les divisions, se consacrent directement aux activités relatives à la sécurité nationale. Ces personnes travaillent au sein des SRSN, des EISN, de la SDOSN, de la SDRSN et de la Section de l'analyse du crime extrémiste. Toutefois, le chiffre cité ne tient pas compte du personnel de la GRC évoluant dans les EIELI ou dans les EIPF[111]. 213 de ces 285 personnes sont des membres réguliers de la GRC, 52 sont détachées d'autres corps de police ou d'organismes gouvernementaux et 20 sont des civils.

Notons qu'il est difficile de dénombrer avec précision l'effectif affecté aux dossiers liés à la sécurité nationale étant donné que, dans bien des cas, il y a chevauchement avec d'autres ministères et secteurs. Ceci est notamment le cas des enquêtes au sujet d'infractions en matière de blanchiment d'argent et d'immigration, qui peuvent être amorcées dans un autre secteur avant de se transformer en enquêtes liées à la sécurité nationale. Ceux qui s'occupent des affaires de

---

[111] Nous sommes informés que 150 membres de la GRC sont affectés aux EIPF. Lorsque les EIELI seront pleinement constituées, en 2005-2006, 24 membres de la GRC y seront affectés.

sécurité nationale mettent aussi à contribution le savoir-faire qu'on trouve ailleurs au sein de la GRC. Dans des régions éloignées, en outre, là où personne ne se consacre expressément à la sécurité nationale, on a recours au besoin à d'autres membres de la GRC. En cas d'urgence, enfin – les événements du 11 septembre 2001, par exemple –, on amène sur place d'autres membres du personnel selon le besoin.

(c) Recrutement et formation

Selon les renseignements obtenus à la GRC, les membres réguliers appelés à occuper un poste lié à la sécurité nationale doivent avoir accumulé plusieurs années d'expérience en matière d'enquêtes criminelles; il s'agit là d'une exigence de base. Au moment de recruter des membres devant être affectés à une équipe spécialisée d'enquête, les gestionnaires s'intéressent aux compétences particulières susceptibles de renforcer l'équipe. Parmi les critères pris en compte, on trouve les suivants :

- habilitation de sécurité au niveau très secret;
- expérience des enquêtes d'envergure (particulièrement dans le cas des superviseurs);
- compétences particulières (rédaction d'affidavits, gestion de dossiers, etc.);
- capacité de recruter des sources;
- bonnes relations interpersonnelles;
- « intérêt supérieur à la moyenne » pour l'actualité internationale;
- expérience des enquêtes spécialisées; et
- compétences supérieures à la moyenne en matière de communication écrite et orale.

Différents cours sont accessibles aux membres travaillant aux dossiers de sécurité nationale. Les plus pertinents sont le cours sur l'application des dispositions législatives relatives à la sécurité nationale et le cours axé sur l'antiterrorisme et le projet de loi C-36 – conçu et coordonné par le ministère de la Justice. Environ 90 % des membres des EISN/SRSN ont suivi ces cours. Parmi les autres cours accessibles, on trouve :

- Système de renseignements protégés sur la criminalité;
- Banque nationale de données criminelles;
- Financement des activités terroristes;
- Recrutement et entretien des sources d'information;
- Produits de la criminalité;
- Négociation en cas de prise d'otages;
- Gestion des cas graves;
- Renseignement criminel (cours destiné aux officiers);
- Affaires interculturelles et sensibilisation aux cultures;
- Techniques de surveillance;
- Immigration et passeports;
- Enquêtes au moyen d'internet; et
- Évaluation des menaces.

Les civils appelés à occuper des postes relevant de la sécurité nationale doivent satisfaire aux exigences liées à ces postes. Ainsi, nous sommes informés qu'un analyste doit répondre aux exigences minimales suivantes :

- habilitation de sécurité au niveau très secret;
- baccalauréat;
- plusieurs années d'expérience en matière de recherche, de rédaction, d'analyse et de révision de documents, ainsi qu'une expérience du milieu de l'édition, de la recherche ou de l'analyse;
- expérience des ordinateurs et du traitement de textes;
- compétences supérieures à la moyenne en matière de communication écrite et orale;
- capacité de satisfaire aux exigences linguistiques du poste.

Selon nos sources, les civils effectuant des tâches relatives à la sécurité nationale ont suivi, entre autres, des cours d'analyse du renseignement au Collège canadien de police, de même que plusieurs des autres cours offerts aux membres de la GRC (voir ci-dessus).

(iii) Source du travail en matière de sécurité nationale

À la GRC, c'est dans les EISN/SRSN ou à l'administration centrale qu'on initie les tâches afférentes à la sécurité nationale. Au sein de la GRC, ces tâches proviennent surtout de l'administration centrale, le travail de cette dernière provenant à la fois de sources externes et internes. Une bonne partie des travaux à cet égard proviennent de sources externes – demandes d'aide ou pistes relatives à la perpétration d'une infraction. Nous sommes informés qu'une partie importante de ce travail provient du SCRS. Pratiquement toutes les demandes de l'extérieur, qu'elles proviennent d'organismes gouvernementaux, y compris le SCRS, ou d'autorités étrangères, passent par l'administration centrale, qui les évalue et les répartit entre les équipes les mieux placées pour s'en occuper – parmi lesquelles les SRSN et les EISN.

Un autre volet important des activités relatives à la sécurité nationale est d'origine interne. Chaque année, les officiers de la police opérationnelle criminelle (« CrOps ») se réunissent pour définir les priorités tactiques et stratégiques. Bien qu'il soit question de toutes les opérations criminelles de la GRC, on y traite aussi des priorités stratégiques et des projets particuliers pertinents au mandat de sécurité nationale. Les priorités établies, l'administration centrale attribue les responsabilités en conséquence.

Certaines des activités de sécurité nationale trouvent leur source dans les EISN et les SRSN. Elles résultent de contacts directs avec des agents qui y évoluent; de renseignements obtenus par ligne téléphonique; de plaintes officielles; et de demandes d'aide émanant d'autres organismes ou services de police. Les agents locaux des EISN ou des SRSN qui prennent connaissance de tels renseignements peuvent initier une enquête. En vertu de la politique de la GRC, ils doivent immédiatement porter à la connaissance du commissaire adjoint, Renseignements criminels, par l'intermédiaire de l'agent divisionnaire de la police criminelle :

- les menaces potentielles envers la sécurité nationale ou une personne jouissant d'une protection internationale;

- le fait que des criminels extrémistes, présumés ou connus, soient au Canada ou qu'ils s'y rendent;

- les renseignements, infractions, incidents ou circonstances susceptibles de présenter un intérêt ou d'avoir des incidences en matière de sécurité nationale (entre autres choses) ou qui sont prévus dans la liste des dispositions du *Code criminel* traitant du terrorisme, les infractions en matière d'immigration et d'utilisation frauduleuse des passeports, les fraudes par carte de crédit et les autres crimes assimilés à la délinquance urbaine susceptibles d'appuyer des activités terroristes;

- avant le fait, qu'une enquête pourrait être initiée dans un secteur de la sécurité nationale exigeant des précautions spéciales;

- en cours d'enquête, le fait que le responsable constate qu'elle peut impliquer un secteur exigeant des précautions spéciales;

- tous les plans opérationnels touchant aux enquêtes en matière de sécurité nationale, y compris les opérations d'infiltration; et

- l'impression qu'un incident ou un renseignement suscitera l'intérêt des médias[112].

Les agents locaux doivent également informer le commissaire adjoint de tout projet de plan opérationnel relatif à des enquêtes à long terme en matière de sécurité nationale.

---

[112] Voir la Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 39, s. E.

(iv) Gestion, conservation et échange de l'information et des renseignements

Les activités de sécurité nationale de la GRC comportent un autre volet important : la collecte, la gestion, la conservation et la communication de l'information et des renseignements. Comme nous l'avons vu plus tôt, la GRC recueille et conserve une vaste gamme d'éléments d'information et de renseignements dont une partie peut se rapporter directement à des poursuites potentielles, ou être susceptible d'avoir trait à des poursuites; dans certains cas, cependant, il peut s'agir de ce qu'on appellerait des renseignements « contextuels » ou généraux.

Nous décrivons, dans cette section, les activités de stockage et de communication de tels renseignements. Trois thèmes de discussion sont présentés : 1) De quelle façon la GRC acquiert-elle des renseignements relatifs à la sécurité nationale? 2) De quelle façon la GRC stocke-t-elle et conserve-t-elle ces renseignements? Comment la GRC communique-t-elle ces renseignements?

(a) Informations obtenues par la GRC

Au cœur même du système de gestion du renseignement de la GRC relatif à la sécurité nationale, on trouve le Système de renseignements protégés sur la criminalité (SRPC), une base de données classifiées où l'on stocke tous les éléments d'information et de renseignements qui touchent à la sécurité nationale. Le SRPC est isolé de toutes les autres bases de données de la GRC. Il y a d'autres bases de données sur la criminalité, y compris certaines partagées avec d'autres services de police (par exemple, le Système automatisé de renseignements sur la criminalité (SARC), accessible à tout service de police qui adhère au Service canadien de renseignements criminels). Nous sommes informés que l'information et les renseignements relatifs à la sécurité nationale sont stockés exclusivement dans le SRPC[113].

Les éléments d'information et les renseignements ayant trait à la sécurité nationale sont acheminés au SRPC de diverses façons. Dans certains cas, ils proviennent de sources internes et sont le fruit d'enquêtes menées par les agents locaux. Dans une large mesure, ils proviennent de

---

[113] Bien sûr, les éléments d'information et renseignements obtenus dans le cadre d'un autre type d'enquête peuvent aussi être stockés dans une autre base de données.

sources externes, nationales (SCRS, autres services de police, autres ministères) ou internationales (services étrangers de police et du renseignement). Les données sont enregistrées dans le SRPC par la DRC ou par les agents divisionnaires.

Il appartient aux agents ayant accès au système de prendre des décisions quant aux renseignements à intégrer au SRPC. Les critères à respecter sont simples : les renseignements doivent être pertinents ou avoir leur importance pour une enquête liée à la sécurité nationale. L'approche d'ensemble, qui repose sur le principe d'une inscription généralisée dans le système[114]. Nous sommes informés que cette approche répond à plusieurs impératifs. Premièrement, d'après les normes fixées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Stinchcombe*, la GRC est tenue de s'assurer que tous les dossiers d'enquête sont complets. Un dossier complet doit comprendre les renseignements susceptibles de servir à inculper ou à disculper un accusé. On y trouvera souvent des renseignements sur des personnes avec qui la personne visée par l'enquête est entrée en contact. À cet égard, la GRC fait remarquer que des renseignements apparemment anodins peuvent confirmer l'alibi d'un accusé potentiel. Qui plus est, une même personne étant susceptible d'apparaître à maintes reprises au fil d'une enquête, le fait d'insérer au dossier des renseignements qui la concerne évitera qu'elle fasse l'objet de plusieurs enquêtes. La GRC souligne également que la qualification d'une personne est susceptible de changer au cours d'une enquête. Ainsi, celui qui, au point de départ, peut être la partie plaignante, un témoin ou une personne digne d'intérêt, peut se retrouver, au bout du compte, impliquée dans un acte criminel.

Nous sommes informés que l'approche qui sous-tend l'inscription généralisée des renseignements afférents à la sécurité nationale repose aussi sur l'analyse des risques menée par la GRC. Plus précisément, en raison de l'extrême gravité des éventuelles répercussions de crimes touchant à la

---

[114] Le Manuel d'informatique de la GRC (Partie I.4.D.2) prévoit que : [Traduction] Le SRPC sera utilisé pour toutes les enquêtes criminelles liées à la sécurité nationale et pour les dossiers séquentiels du renseignement provenant du Programme de renseignements criminels qui sont initiés et réglés selon un échéancier précis. Tous les éléments pertinents, qu'ils soient de source publique (« open source »), ou classifiés/désignés, peuvent être stockés dans le SPRC, à condition qu'ils soient utilisés dans le cadre d'enquêtes relatives à la sécurité nationale ou comme partie de dossiers de renseignements.

sécurité nationale, les enjeux sont trop importants pour qu'on n'intègre pas des renseignements à la banque de données.

On intègre au SRPC certains renseignements quant à la qualité de l'information. Dans bien des cas, la source d'information et le renseignement lui-même sont classifiés en fonction des cotes suivantes :

- **Fiabilité certaine (FC)** – on est sûr que l'information est exacte et la fiabilité de la source est éprouvée; on **doit** chercher activement à valider le renseignement avant de le classer dans cette catégorie.

- **Fiabilité apparente (FA)** – les renseignements ne répondent pas encore aux critères de fiabilité, mais leur source bénéficie d'un préjugé favorable et, selon toute vraisemblance, elle se révélera fiable.

- **Fiabilité inconnue (FI)** – on ne connaît pas encore suffisamment la source pour l'évaluer, ou le renseignement ne peut être vérifié.

- **Fiabilité douteuse (FD)** – on entretient des doutes au sujet de la source ou de l'information.

- La cote attribuée aux renseignements à utiliser devant les tribunaux doit s'assortir d'un « **T** »; par exemple, **FAT**, Fiabilité apparente – on peut utiliser ce renseignement devant les tribunaux[115].

Les renseignements ne s'assortissent pas toujours de ces cotes. Ainsi, là où l'agent local a été témoin des faits, on présume que l'information qu'il livre est de qualité supérieure. De plus, les renseignements provenant de sources externes peuvent ne pas être cotés ou être classifiés différemment. Dans ces cas, on doit saisir dans le système toutes les données disponibles sur la qualité de la source et du renseignement.

---

[115] Guide – Programme des renseignements criminels, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 44, p. 7.

Une grande partie des renseignements reçus de sources externes contiennent des réserves (« caveats ») ou des restrictions relativement à leur utilisation. La question des réserves sera abordée en détail un peu plus loin. Nous en parlons ici pour attirer l'attention sur le fait que toutes les réserves ou restrictions concernant l'usage de l'information sont également saisies dans le système.

Enfin, on enregistre dans le système le niveau de protection ou la classification de l'information – « Très secret », par exemple.

(b) Stockage et conservation des renseignements

Comme nous l'avons vu, tous les renseignements recueillis dans le cadre du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale sont stockés dans le SRPC. Le SRPC est un système automatisé centralisé qui renferme le Fichier national protégé, un Système intégré de récupération de renseignements judiciaires (système protégé) servant de fichier opérationnel d'indexation, et la Banque nationale de renseignements protégés, banque de données protégées universelles consultable en forme libre[116]. La GRC a pour principe de classer tout renseignement dans ce système protégé. Il est toutefois conçu de manière à ce que les responsables de tout programme de la GRC puissent le consulter dans des conditions particulières. Nous sommes informés que l'accès général en est limité, sur justification, aux membres de la GRC qui œuvrent à des dossiers liés à la sécurité nationale et qui disposent de l'habilitation sécuritaire voulue. Nous sommes informés que les personnes détachées aux EISN qui ne sont pas membres de la GRC ont aussi accès au SRPC, mais uniquement dans le cadre d'enquêtes menées par les EISN.[117] Les personnes qui ne sont pas membres de la GRC et qui ne sont pas détachées aux EISN (par exemple, les membres d'une autre organisation impliqués dans une enquête conjointe avec la GRC), ou qui sont détachées aux EIPF ou aux EIELI, n'ont pas directement accès au SRPC. Toutefois, ils peuvent obtenir des renseignements précis selon la règle du besoin de savoir. Les

---

[116] Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 44, p. 7.

[117] Ces personnes doivent s'engager par écrit à ne pas consulter le SRPC à des fins personnelles et à ne pas communiquer les renseignements tirés du SRPC à une organisation extérieure, y compris leur organisation d'attache.

renseignements stockés dans le système peuvent aussi être communiqués à d'autres, aux mêmes conditions.

La Section du SRPC effectue périodiquement des examens de la qualité des données saisies dans le système. Ces examens visent à assurer l'intégrité de l'information et le respect des politiques et procédures de la GRC. Chacun des chefs de service des divisions doit également procéder à de tels examens.

Qu'importe leur support mémoire, tous les dossiers de police sont assujettis à un échéancier prévoyant une période de rétention et une date d'élimination, arrêté par le directeur de la Gestion de l'information en fonction de diverses exigences législatives. Tous les échéanciers de rétention et d'élimination de données doivent satisfaire aux lois et politiques fédérales et être approuvés par l'archiviste national. Lorsqu'on juge qu'un événement est clos, le système produit une date d'élimination. Notons cependant qu'en raison de leur nature même, nombre d'enquêtes de sécurité nationale restent ouvertes et qu'il s'écoule un laps de temps considérable avant l'élimination des données y afférentes. Lorsqu'un dossier doit être éliminé, son contenu peut être détruit, ou archivé parce que de valeur historique. Nous sommes informés que les dossiers jugés de valeur historique portent généralement sur des enquêtes importantes liées à la sécurité nationale, comme l'enquête Air India ou l'attentat contre le World Trade Center. Ces enquêtes sont considérées tellement importantes que les données y afférentes sont conservées indéfiniment. Nous sommes informés qu'on procède à un examen régulier de ces dossiers et qu'ils sont détruits lorsqu'ils ne satisfont plus à ce critère.

(c) Diffusion et échange des renseignements

Les éléments d'information et renseignements de la GRC en matière de sécurité nationale sont évidemment disponibles pour l'atteinte de ses objectifs. Coordonnés par l'administration centrale, ils sont accessibles, selon les besoins, aux membres de la GRC faisant partie des SRSN et des EISN. Ils peuvent aussi, si besoin est, être communiqués à d'autres programmes et groupes au sein de la GRC.

L'information et les renseignements touchant la sécurité nationale font aussi l'objet d'échanges avec d'autres organismes canadiens et étrangers. La GRC est liée par des ententes de partage de ses renseignements avec d'autres et, dans certains cas, elle est légalement tenue de le faire. Ainsi, comme on l'a vu plus haut, la GRC est tenue, en vertu du PE GRC/SCRS, de communiquer au SCRS les renseignements pertinents à l'exécution de son mandat. Certains traités et conventions internationaux exigent l'échange d'information liée au terrorisme et à d'autres enjeux relatifs à la sécurité nationale[118]. Aux obligations découlant de mesures législatives, de contrats et de traités, la GRC doit ajouter les impératifs de circonstance – les situations d'urgence, par exemple –, qui exigent qu'elle communique les renseignements qu'elle possède.

Les demandes de renseignements des autres organismes, de même que les décisions quant à la pertinence d'y donner suite et, le cas échéant, quant à la teneur des renseignements à transmettre, passent surtout par l'administration centrale. Mais il y a des échanges informels d'informations de façon régulière à l'échelon des agents sur le terrain. En cas d'enquête conjointe avec un autre service de police, par exemple, les agents peuvent s'échanger des renseignements.

Exception faite du PE SCRS/GRC, les échanges de renseignements de la GRC relatifs à la sécurité nationale ne sont habituellement pas régis par des ententes officielles écrites. La GRC est liée à d'autres organismes par plus d'un millier de PE portant sur des domaines comme la formation, et l'échange de technologies et de services en matière de police. Elle est aussi partie à un certain nombre d'ententes écrites visant la mise en commun de divers types de données – empreintes digitales, casiers judiciaires et ADN. En règle générale, toutefois, l'échange de renseignements et d'éléments d'information en matière de sécurité nationale est régi par des ententes moins officielles.

Il existe en outre peu de directives ministérielles et politiques de la GRC qui traitent directement de l'échange d'éléments d'information et de renseignements relatifs à la sécurité nationale. Certaines d'entre elles ont effectivement trait aux ententes avec d'autres entités, mais elles ne s'appliquent pas à toutes les interactions du genre. Par exemple, la directive ministérielle d'avril

---

[118] La section suivante traite plus en détail des traités et des conventions.

2002 portant sur les ententes de la GRC semble s'appliquer à une gamme d'ententes passablement limitée (soit, plus précisément, aux seules ententes qui lieraient le gouvernement du Canada). Elle couvre les ententes qui concernent la fourniture de formation, d'équipement et de savoir-faire à d'autres pays, mais elle ne s'étend pas aux échanges de renseignements.

Une instruction plus précise au sujet des ententes et de la coopération en matière de sécurité nationale a été prise en novembre 2003. Elle couvre les ententes d'échanges de renseignements et de coopération de la GRC avec des organismes étrangers de sécurité et du renseignement, mais elle ne s'applique pas aux organismes étrangers d'application de la loi. Donc, bien que cette directive et la politique de la GRC y donnant suite s'appliqueraient aux ententes et à la coopération entre la GRC et la CIA, elles ne régiraient pas les interactions entre la GRC et le FBI. Cette instruction exige de la GRC qu'elle conserve une preuve écrite des accords verbaux conclus avec des organismes étrangers du renseignement (par opposition aux organismes d'application de la loi), qu'elle obtienne l'approbation ministérielle préalable et qu'elle rende compte annuellement au Ministre de la situation en ce qui concerne les ententes écrites et verbales conclues avec des organismes étrangers de sécurité ou du renseignement.

La GRC est à élaborer un modèle de PE en matière d'échange de renseignements criminels (y compris de renseignements portant sur la sécurité nationale), ainsi qu'un guide, qui devraient faciliter la gestion de l'échange d'éléments d'information et de renseignements avec des organismes étrangers et garantir le respect des lois et règlements applicables. Ce PE générique codifiera les attentes et les principes directeurs déterminés par les mesures législatives pertinentes et servira d'outil de gestion pour ce qui touche à l'échange d'éléments d'information et de renseignements. Cependant, la GRC nous a dit que le modèle ne devrait pas remplacer l'échange de renseignements au cas par cas entre les services de police – selon des principes acceptés.

Bien qu'il n'existe pas d'ententes officielles écrites, la GRC entretient des relations et échange des renseignements avec maints autres services de police, au Canada et à l'étranger. D'après la GRC : [TRADUCTION] « Presque toutes les enquêtes d'envergure présentent des facettes multi-juridictionnelles et, cela étant, leur succès est tributaire de l'échange de renseignements entre organismes d'application de la loi. Si l'on devait négocier et maintenir à jour des ententes écrites

avec tous les services qui communiquent ou reçoivent des renseignements, au pays et à l'étranger, les enquêtes et la coopération à l'échelon international cesseraient. Il y a plus de 18 000 organismes d'application de la loi aux États-Unis seulement. Certains services, notamment ceux du renseignement de sécurité, refusent de conclure des ententes écrites et préfèrent s'en remettre aux ententes verbales et aux normes professionnelles des équipes d'application de la loi pour protéger leur information. » En conséquence, l'échange de renseignements relatifs à la sécurité nationale est à la fois fréquent et relativement officieux.

En vertu de la politique de la GRC, la communication d'éléments d'information et de renseignements doit s'effectuer au cas par cas et reposer sur le principe du « besoin de savoir »[119]. La GRC nous indique que les relations reposent sur des vues communes et sur des protocoles. Certains de ces protocoles/vues sont très clairs. Par exemple, nous discuterons un peu plus loin du concept des réserves. Par contre, d'autres sont plutôt orientés vers de vagues déclarations générales, comme celle qui veut que les décisions relatives à la communication de renseignements doivent s'inscrire dans l'optique des « grands objectifs et valeurs stratégiques du gouvernement du Canada ».

Le Guide des politiques de la GRC offre tout de même certains conseils en la matière. Ainsi, s'agissant des demandes émanant de gouvernements étrangers, la rubrique « Sources d'information » du Manuel des opérations de la GRC précise que :

> [TRADUCTION] La GRC ne prendra part ou ne semblera pas prendre part à une activité qui pourrait être assimilée à une atteinte aux droits d'une personne, à moins qu'elle ne soit obligée de se conformer à l'une ou à l'autre des conventions internationales suivantes :
>
> 1. la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, article 4(b) (ou en raison de son appartenance à des organismes internationaux comme Interpol);
>
> 2. la Convention internationale contre la prise d'otages (1979);

---

[119] Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 27, E.15, c.1.

3. la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 1971);

4. la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 1970);

5. la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 1963)[120].

Le Manuel indique également :

> [TRADUCTION] La communication de renseignements à un organisme ou à un gouvernement étranger qui ne partage pas le respect qu'accorde le Canada aux droits démocratiques ou humains peut être envisagée si elle :
>
> 1. répond à des impératifs de sécurité ou sert les intérêts du Canada en matière d'application de la loi;
>
> 2. peut être assujettie à des modalités précises;
>
> 3. ne s'assortit pas d'une connotation négative au regard des droits de la personne[121].

La *Charte canadienne des droits et libertés* et la législation canadienne relative à la protection de la vie privée fournissent également quelques éclaircissements à cet égard. En ce qui concerne la *Charte*, le sous-commissaire Loeppky a témoigné, lors de l'Enquête sur les faits, que la GRC ne communiquerait pas de renseignements à un organisme étranger si elle savait que celui-ci compte s'en servir pour porter atteinte aux droits d'un citoyen canadien. Nous n'avons toutefois pas connaissance de l'existence de lignes directrices portant sur des questions plus précises, comme le degré de certitude à acquérir qu'il n'y aura pas atteinte aux droits avant de communiquer des renseignements ou, encore, qui sera chargé de procéder à l'évaluation qui permettra de déterminer si on dispose de ce degré de certitude.

---

120 Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 31, s. M3a.

121 Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 31, s. M3b.

La politique de la GRC[122] précise que la communication de renseignements personnels est assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui, en général, interdit leur communication sans le consentement de la personne concernée, sauf exceptions précises. Deux de ces exceptions sont souvent utilisées par la GRC. La première a trait aux « usages compatibles » : si des renseignements personnels ont été recueillis dans le cadre d'activités destinées à l'application de la loi, leur divulgation est permise aux mêmes fins sans le consentement de la personne concernée. Par activités destinées à l'application de la loi, on entend l'application de la loi dans d'autres juridictions. La deuxième s'appuie sur des raisons d'intérêt public, qui permettent la communication lorsque l'intérêt public l'emporte clairement sur les intérêts de nature privée. La communication est également permise aux termes d'ententes ou d'accords conclus avec d'autres services de police, de sécurité ou d'enquête et leurs pendants internationaux. Cette exception exige une demande écrite et ne s'applique qu'à la partie indispensable des renseignements personnels. La Politique prévoit d'autres exceptions, auxquelles la GRC fait moins souvent appel. Les décisions quant à l'application d'une exception relèvent de la personne qui communique les renseignements.

Il importe de retenir que la GRC et les organismes qui lui communiquent des renseignements utilisent beaucoup les réserves. Les réserves précisent les conditions présidant à la communication/l'obtention de renseignements à un/d'un autre service et les indications/conditions régissant leur usage. Dans le Manuel des opérations de la GRC, on trouve les réserves suivantes au sujet des conditions de diffusion par la Gendarmerie des renseignements sur la sécurité nationale :

> 1. On doit inclure la condition suivante dans toute correspondance, tout message et tout document transmis au SCRS, à d'autres ministères fédéraux et à des services canadiens de police.
>
> « Ce dossier peut faire l'objet d'une exemption obligatoire aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si la demande est faite en vertu de ces lois, on ne doit pas décider d'y acquiescer avant d'avoir consulté le coordonnateur à la protection de la vie privée de la GRC. »

---

[122] Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 27, s. L.2.

2. On doit inclure également les conditions suivantes dans toute correspondance, tout message et tout document transmis à d'autres organismes de police canadiens et étrangers :

> « Ce document appartient à la GRC. Il vous est prêté en confidence et il ne doit pas être reclassifié ou diffusé davantage sans le consentement de l'auteur. »

> « Ce document appartient au gouvernement du Canada. Il est fourni à condition qu'il ne soit utilisé que par la communauté du renseignement du gouvernement destinataire et qu'il ne soit pas déclassifié sans l'autorisation formelle du gouvernement du Canada[123]. »

La GRC nous informe qu'il existe un principe bien établi, au sein des services de police et de sécurité, qui reconnaît le caractère tacite de réserves semblables à celles qu'on trouve dans le Guide des politiques de la GRC, même lorsqu'elles ne sont pas explicites.

Nous sommes informés qu'en sus des réserves, on transmet la cote de fiabilité (voir plus haut) sur les renseignements inscrits dans la base de données du SRPC aux organismes de l'extérieur. À notre connaissance, aucune politique n'énonce pareille exigence de façon expresse.

(v) Relations avec d'autres organismes[124]

La GRC entretient des relations importantes avec d'autres organismes, canadiens et étrangers, dans le cadre de son mandat relatif à la sécurité nationale. Nous avons déjà abordé le concept de services de police intégrés – les EISN, EIPF et EIELI –, mais la GRC maintient aussi des liens avec beaucoup d'autres entités de l'extérieur, surtout en vue d'échanger des éléments d'information et des renseignements en matière de sécurité nationale. Nous décrivons ci-après les organismes avec lesquels la GRC entretient d'importants rapports à cet égard.

(a) SCRS

---

[123] Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 27, annexe 1-3-8.

[124] Nous poursuivons nos recherches, notamment par des consultations auprès de groupes pertinents, pour déterminer l'ampleur des relations entre la GRC et les autres organismes, nationaux et étrangers, dans le cadre des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Nous avons longuement parlé des relations entre le SCRS et la GRC. Comme nous l'avons indiqué, ces organisations ont à s'acquitter de mandats législatifs complémentaires. Le SCRS est responsable de la détection et de l'analyse des menaces envers la sécurité du Canada; la GRC, quant à elle, est responsable des activités de prévention et d'enquête relatives aux crimes liés à la sécurité nationale.

La principale forme de relations entre les deux organismes réside dans l'échange d'information. Une bonne partie des éléments d'information et des renseignements liés à la sécurité nationale que la GRC reçoit provient du SCRS[125]. En conséquence, une bonne part du travail de sécurité nationale qu'effectue la Gendarmerie est initiée sur la base de données transmises par le SCRS. Ce dernier est tenu, en vertu du PE le liant à la GRC, de communiquer à celle-ci les renseignements afférents aux questions d'infractions en matière de sécurité nationale. Il n'est toutefois pas obligé de transmettre l'information qui permettrait d'identifier une source ou, encore, les renseignements d'un tiers assortis d'une réserve. Lorsque la GRC mène une enquête à partir de renseignements fournis par le SCRS, elle fait part à celui-ci du déroulement de l'enquête. La GRC communique aussi au SCRS les renseignements de sécurité nationale qu'elle a recueillis. Les échanges d'information entre les deux organisations se font oralement et par écrit. La GRC nous indique que les échanges oraux sont mineurs et qu'ils ne se produisent qu'après un contact par écrit.

Le SCRS est censé constituer le premier point de contact canadien pour les organismes étrangers du renseignement (par opposition aux services étrangers de police). Dans cette optique, il agit parfois comme intermédiaire entre ceux-ci et la GRC. À d'autres moments, les organismes étrangers du renseignement entrent directement en contact avec la GRC – le cas échéant, cette dernière en tient le SCRS informé. Ceci se produit surtout avec les organisations qui ont des liens de longue date avec la GRC.

En plus de se communiquer des renseignements, la GRC et le SCRS se prêtent mutuellement assistance/soutien opérationnel. Par exemple, lorsque les services de sécurité fédéraux sont

---

[125] Il faut noter que la majeure partie de l'information que la GRC reçoit en matière de sécurité nationale provient du public, d'autres organismes fédéraux et de corps policiers canadiens.

requis à l'occasion d'événements spéciaux, le SCRS fournit à la GRC des évaluations des menaces et autres produits à base de renseignements. De son côté, la GRC épaule le SCRS en effectuant des évaluations de sécurité dans des secteurs où celui-ci n'est pas présent et en lui apportant une assistance opérationnelle au regard de son mandat de sécurité préventive. Le SCRS s'est en outre engagé à offrir soutien et assistance à la GRC au regard de la gestion de son mandat de sécurité nationale[126].

Dans le but de favoriser la coopération mutuelle, la GRC et le SCRS ont utilisé les détachements et les agents de liaison auprès de l'autre organisme. Le programme de liaison a maintenant été remplacé par un programme de détachements ou d'échanges de services. L'objectif du programme de liaison était de contribuer à une meilleure compréhension par les deux organisations de leur mandat respectif. Nous sommes informés que les quatre EISN comptent un employé détaché du SCRS dans leurs rangs. Aux niveaux supérieurs, la GRC a confié la direction de la Section d'évaluation des menaces, située à l'administration centrale, à un gestionnaire détaché du SCRS. Les quatre EISN ont détaché un membre de la GRC auprès du SCRS et un inspecteur de la GRC est détaché au cadre de gestion du SCRS. Un analyste du Bureau d'analyses criminelles de la GRC est détaché auprès du Centre d'évaluation intégrée des menaces (discuté ci-après). S'agissant des employés du SCRS détachés aux EISN, les deux organisations conviennent qu'ils n'ont pas à rendre de comptes au SCRS, leur tâche étant de mettre leur savoir-faire au service des équipes. De la même façon, nous sommes informés que les membres de la GRC détachés auprès du SCRS ne rendent pas de comptes à leur organisation d'attache.

De plus, diverses sous-directions de la DRC coopèrent de façon assidue avec le personnel de l'administration centrale du SCRS dans le cadre de dossiers comme les évaluations des menaces. Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme de la GRC travaille en étroite collaboration avec son pendant du SCRS et les deux organismes représentent le Canada au sein d'un groupe de travail international[127] ayant pour objet l'échange d'information et de pratiques

---

[126] PE GRC/SCRS, Pièce 12, Enquête sur les faits, onglet 49.

[127] Le groupe compte aussi des représentants des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

exemplaires au sujet du financement du terrorisme et l'amélioration des enquêtes internationales dans ce domaine. Le SCRS consulte aussi la GRC au sujet de l'inscription des groupes terroristes sur la liste prévue par les nouvelles dispositions du *Code criminel*.

Le SCRS et la GRC ont formé une équipe mixte de gestionnaires dont les membres se réunissent régulièrement afin de débattre de questions qui intéressent les deux organismes pour ce qui touche aux opérations et au renseignement.

Récemment, le gouvernement annonçait la création d'un Centre d'évaluation intégrée des menaces (CEIM), qui sera hébergé par le SCRS. Son mandat est de produire des analyses approfondies de tous les renseignements accessibles sur les menaces potentielles envers le Canada et de les mettre à la disposition des organisations qui en ont besoin. Plusieurs ministères et organismes appuieront le CEIM et y délégueront des représentants, notamment le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, le SCRS, la GRC, le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères, le Bureau du Conseil privé, Transports Canada et l'Agence canadienne des services frontaliers. Le Centre peut également compter, au besoin, sur le savoir-faire d'autres ministères et organismes.

(b) MAECI

L'ancien ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a été scindé en deux ministères distincts : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada[128]. La GRC entretenait des rapports réguliers avec le MAECI et continuera vraisemblablement à le faire avec les deux nouveaux ministères – peut-être davantage, toutefois, avec Affaires étrangères Canada. En 1988, la GRC et le MAECI avaient conclu un PE dont un des objectifs principaux était de fixer le rôle des agents de liaison de la GRC, en poste à l'extérieur du Canada. Ces agents de liaison sont chargés d'entretenir des liens avec les services étrangers de police criminelle et les services associés de manière à appuyer les organismes canadiens d'application de la loi dans leurs activités de prévention et de détection des infractions aux lois fédérales canadiennes. Dans le contexte de la sécurité nationale, la politique prévoit que l'échange de

[128] Aux fins de ce document, nous utiliserons l'ancien acronyme : MAECI.

renseignements avec un service de police étranger se fait par l'intermédiaire de l'agent de liaison responsable de la région où l'organisme étranger est situé. En général, ces tâches sont accomplies sans être coordonnées avec le SCRS. Si les renseignements obtenus sont pertinents au mandat du SCRS, nous sommes informés que la GRC demandera l'autorisation de l'organisation étrangère avant de les transmettre au SCRS. L'agent de liaison doit s'assurer que les partenaires étrangers comprennent la différence entre les rôles du SCRS et de la GRC et il doit transmettre à l'administration centrale les renseignements obtenus ayant trait à la sécurité nationale.

Le PE stipule que les deux parties (GRC et MAECI) doivent s'entendre quant à la création de postes d'agent de liaison. Il reconnaît également le droit au MAECI de formuler des observations dans le cadre de l'évaluation du rendement de l'agent de liaison. Il y a 35 agents de liaison à l'œuvre en 25 endroits, dont : Berlin, Londres, Madrid, Moscou, Paris, Rome, La Haye, Vienne, Bogota, Caracas, Kingston, Mexico, Miami, Washington (D.C.), Hong Kong, Islamabad, Kuala Lumpur, New Delhi, Beijing et Bangkok. En 2004, de nouveaux agents devraient s'installer aux 5 endroits suivants : Amman, Brasilia, Rabat, Pretoria et Doubaï.

Le PE GRC/MAECI prévoit des réunions entre cadres supérieurs des deux organismes; il prévoit aussi que la GRC doit faire connaître au MAECI les projets de visites à l'étranger à des fins opérationnelles de membres de la GRC (sauf aux États-Unis, à moins que les activités envisagées ne soient susceptibles d'influer sur les relations canado-américaines). La GRC détache aussi un de ses membres au MAECI, celui-ci devant notamment faciliter les échanges d'information entre les deux organisations. Nous sommes informés que les échanges d'information portent sur les quatre domaines suivants : les enquêtes, y compris les mises à jour par la GRC au sujet d'enquêtes criminelles en cours qui peuvent avoir une incidence sur la politique étrangère et la transmission de renseignements pertinents au MAECI par la GRC; la protection, y compris les échanges de renseignement au sujet de l'environnement à l'étranger dans le but d'assurer la sécurité des dignitaires en visite officielle au Canada et de préparer des profils de sécurité pour nos missions à l'étranger; les affaires consulaires, y compris les conseils lors de crises comme la prise de Canadiens en otage; et les considérations générales, y compris l'information relative à la contrebande d'armes et de matières nucléaires.

À l'occasion, une aide technique en matière de sécurité peut être offerte par chacune de ces organisations à l'autre.

(c) CST

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) relève du ministre de la Défense. Créé par décret en 1946, mais continué et confirmé en 2001 par la *Loi antiterroriste*, le CST s'intéresse surtout au renseignement étranger.

Le mandat du CST est à trois volets :

(a) acquérir et fournir des renseignements étrangers;

(b) fournir des avis, des conseils et des services pour aider à protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information stratégiques du gouvernement of Canada; et

(c) fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité.

Ce mandat s'assortit d'importantes restrictions, les activités du CST ne pouvant viser des Canadiens ou quiconque au Canada. Traditionnellement, cela signifiait que le CST ne pouvait intercepter des communications à destination ou en provenance du Canada. Depuis 2001, toutefois, le ministre peut autoriser le CST à intercepter des communications de nature privée en provenance ou à destination du Canada pour autant qu'elles soient destinées à des entités étrangères situées à l'extérieur du pays et qu'on satisfasse à certaines autres conditions.

Il y a diverses interactions entre le CST et la GRC. S'agissant du premier volet du mandat du CST, le PE GRC/CST prévoit l'échange de renseignements qui peuvent être utiles aux deux organisations et à la communauté du renseignement en général. Nous sommes informés que, saisi d'une demande de la GRC, le CST peut aussi demander à ses partenaires chargés du

renseignement à l'étranger de lui fournir des informations. Le CST peut aussi confier à ses partenaires la tâche de recueillir les renseignements pertinents. Si les informations ainsi obtenues sont pertinentes au mandat de la GRC, le CST peut les lui transmettre. Une telle transmission se fait au niveau de l'administration centrale.

Dans le cadre du troisième volet de son mandat, le CST fournit à la GRC de l'assistance technique, par exemple comment extraire des renseignements d'un disque dur aux données cryptées. La GRC ne pourra toutefois obtenir de l'aide du CST que dans la mesure où la tâche à accomplir s'inscrit dans le cadre des responsabilités de la GRC, celle-ci devant attester par écrit que les éléments de preuve qui nécessitent l'aide du CST ont été obtenus de manière légale.

Le troisième volet du mandat du CST l'habilite aussi à offrir à la GRC une aide opérationnelle. Nous sommes informés que cela peut comporter l'interception de communications électroniques à la demande de la GRC, pour faciliter une enquête criminelle.

Nous sommes informés qu'il est assez rare que le CST transmette à la GRC des renseignements recueillis à l'étranger. Dans la plupart des cas, il s'agit de renseignements de nature générale qui offrent un survol de la situation dans le pays étranger en cause.

(d) Ministère de la Défense nationale

Le principal mandat du ministère de la Défense nationale (MDN) est la défense du Canada. Les activités de renseignement auxquelles se livre son Service des renseignements, à l'étranger ou au Canada, s'inscrivent dans ce mandat. Nous sommes informés que ce Service a pour mission de fournir des services de renseignements au MDN et aux Forces canadiennes en appui à la planification de la défense et des opérations militaires et pour étayer les activités d'autres ministères relatives à la sécurité du Canada. Une grande partie du travail du Service porte sur le renseignement étranger. Le MDN et les Forces armées canadiennes peuvent collecter des renseignements nationaux, mais d'après nos sources ils ne le font que rarement. Trois groupes du Service des renseignements peuvent être mis à contribution dans la collecte de renseignements nationaux : l'Unité nationale de contre-ingérence, le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes et le Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes.

L'Unité nationale de contre-ingérence a pour principale fonction de déceler les menaces envers la Défense nationale et les Forces canadiennes et de mener des enquêtes à cet égard. Elle assure aussi la liaison avec d'autres organismes de sécurité comme le SCRS et, plus rarement, la GRC. Lorsque la sécurité du ministère ou des Forces canadiennes est en jeu, les enquêtes peuvent viser des personnes qui ne sont pas employées par le MDN. Si la personne faisant l'objet d'une enquête ne travaille pas au MDN, il est d'usage de transmettre l'enquête à l'organisme compétent, d'habitude la GRC ou le SCRS.

Le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes recueille des renseignements d'origine électromagnétique pour le compte des Forces canadiennes et du CST. Dans ce dernier cas, les activités de collecte sont assujetties au mandat et aux mécanismes d'examen du CST. En vertu du paragraphe 273.8(2) de la *Loi sur la défense nationale*, le ministre peut autoriser le chef d'état-major de la Défense à intercepter des communications privées au Canada, dans certaines circonstances où pourraient survenir des menaces envers les systèmes informatiques du MDN. Toutes les activités du Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes sont assujetties aux lois du Canada, notamment au *Code criminel* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes peut, dans certaines circonstances, coordonner la collecte d'images de certaines régions du Canada pour étayer les opérations nationales et internationales des Forces canadiennes. Des restrictions précises circonscrivent le rôle du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes dans les activités de collecte de renseignements par imagerie visant des Canadiens ou des groupes situés au Canada.

La Deuxième Force opérationnelle interarmées (FOI 2), l'unité des forces d'opérations spéciales des Forces canadiennes, est responsable des opérations fédérales antiterroristes. Sa mission est de fournir une force capable de prêter une assistance armée pour régler un problème qui nuit ou peut nuire à l'intérêt national. La FOI 2 relève du sous-chef d'état-major de la Défense.

Nous sommes informés que les échanges entre la GRC et le Service de renseignements du MDN sont fort rares, et qu'ils procèdent au cas par cas.

(e) Citoyenneté et Immigration Canada

La GRC traite avec CIC et avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Le rôle de l'ASFC porte surtout sur les enquêtes et les mesures d'application en matière d'immigration. C'est dans ce contexte que la GRC traite avec l'ASFC. Nous sommes informés qu'en sus des EIELI, dont nous avons parlé plus tôt, il existe des contacts réguliers au niveau des administrations centrales de la GRC et de l'ASFC. CIC conserve la responsabilité du processus d'immigration, y compris des appels à la Commission de l'immigration et du statut du réfugié. Nous sommes informés que la GRC travaille de concert avec CIC sur plusieurs dossiers, y compris les enquêtes sur : les renseignements frauduleux présentés à l'appui de demandes de citoyenneté ou du statut de résident permanent; les méfaits commis dans les missions canadiennes à l'étranger; les enquêtes des crimes de guerre; et la protection des témoins étrangers au Canada. Nous allons continuer nos recherches auprès de CIC et de l'ASFC pour obtenir le détail de ces échanges.

(f) CANAFE

Comme nous l'avons dit plus tôt, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) a été créé par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Le CANAFE est habilité à rechercher des renseignements et à déceler les opérations financières susceptibles de poser des menaces envers la sécurité du Canada. Le CANAFE est aussi autorisé à communiquer des renseignements aux services de police compétents – dont la GRC – s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. Parmi les données susceptibles d'être communiquées figurent les noms, adresses, sommes en cause et numéros de compte[129]. Le CANAFE doit consigner les motifs qui l'ont amené à communiquer l'information.

(g) Corps de police municipaux et provinciaux

---

[129] Les renseignements sont transmis en deux étapes : 1) un rapport écrit du CANAFE selon ce qui est prescrit par la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, et 2) une divulgation totale sur ordonnance du tribunal. Les renseignements en cause sont intégrés au SRPC.

La GRC entretient des relations régulières avec de nombreux corps de police municipaux et provinciaux partout au Canada, pour des questions liées à la sécurité nationale. Ceci inclut les interactions s'inscrivant dans le contexte des équipes intégrées – les EISN, par exemple – et aussi les interactions moins structurées qui ressortissent aux mandats de sécurité nationale des services de police locaux.

Bien que la GRC assume la responsabilité première relativement aux activités criminelles liées à la sécurité nationale, les affaires pertinentes à celles-ci impliquent régulièrement les attributions des services de police municipaux et provinciaux. Si, par exemple, un groupe terroriste ciblait la Tour du CN, le service de police de Toronto serait mis à contribution, conformément à son mandat de protéger les citoyens et de faire respecter le *Code criminel* dans les limites de Toronto. Les services municipaux et provinciaux sont aussi parties prenantes aux activités de protection des personnes de marque et des personnes jouissant d'une protection internationale (au sens de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*) qui se trouvent sur leur territoire. Certains organismes, comme la Police provinciale de l'Ontario, ont mis sur pied leurs propres groupes antiterroristes.

Dans bien des cas, des PE régissent les relations entre la GRC et les services de police municipaux et provinciaux. Selon nos discussions avec certains représentants de ces services, ils semblent accepter que les questions de sécurité nationale soient d'abord et avant tout du ressort du SCRS et de la GRC, pour lesquels ils estiment jouer un rôle d'appui. Ils offrent de l'aide en matière d'enquête et de protection et communiquent les renseignements relatifs à la sécurité nationale qu'ils obtiennent dans le cadre de leurs propres enquêtes.

Bien que les services de police municipaux et provinciaux n'aient pas accès au SRPC, ils reçoivent, de la GRC et du SCRS, les renseignements qui leur permettront de composer avec les conjonctures locales, dont les évaluations des menaces et des renseignements pertinents aux enquêtes locales. Pour une large part, ces renseignements en provenance de la GRC et du SCRS ne sont pas classifiés. Par contre, les cadres supérieurs de ces services obtiennent de plus en plus un accès aux informations classifiées très secret, de sorte qu'on peut aussi leur communiquer des renseignements classifiés. Les services municipaux et provinciaux ont dû s'ajuster en créant des mécanismes pour bloquer l'accès de leurs autres membres aux renseignements classifiés.

(h) Organismes américains et autres organismes étrangers

La GRC entretient des relations suivies avec des organismes étrangers d'application de la loi, surtout ceux des Etats-Unis, relations qui se sont accrues depuis les événements du 11 septembre 2001. Elle traite aussi avec des services de renseignement de sécurité étrangers, mais comme le SCRS est le principal point de contact à cet égard, de tels contacts sont moins fréquents. Comme nous l'avons vu plus tôt, les rapports entre la GRC et les services de renseignement de sécurité étrangers sont subordonnés aux conditions énoncées dans une instruction ministérielle de novembre 2003. Nous sommes informés que si la GRC entre en contact avec un organisme étranger du renseignement, elle doit en aviser le SCRS[130].

Comme nous l'avons vu dans la section traitant de la diffusion de l'information, rares sont les PE ou autres accords écrits qui régissent les relations entre la GRC et les organismes étrangers.

Il est important de noter qu'il existe un certain nombre de conventions internationales, auxquelles adhère le Canada, qui encouragent l'échange d'information liée au terrorisme. Ainsi, la Résolution 1371 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies presse tous les États :

- de trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes ou de réseaux de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs ou de matières sensibles, l'utilisation des technologies de communication par des groupes terroristes, et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession de groupes terroristes;

---

[130] On pourrait soutenir, à la lumière de la directive de novembre 2003, qu'il lui faudrait aussi en informer le solliciteur général. Nous sommes informés par la GRC que l'Instruction ne porte que sur les ententes (verbales et écrites), et non sur tout échange de renseignement.

- d'échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme; et

- de coopérer, en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de prendre des mesures contre les auteurs de tels actes.

D'autres conventions internationales et traités (Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, etc.) exigent aussi la coopération et la mise en commun des renseignements de la part des organismes d'application de la loi.

Comme nous l'avons déjà indiqué, de telles relations ne sont que rarement régies par d'autres accords. Les visions communes et protocoles qui sous-tendent l'échange d'informations ont été abordés dans la sous-section précédente.

La GRC peut mener des enquêtes conjointes avec des services de police étrangers – lorsqu'elles ont des répercussions outre-frontière. Si chaque service de police doit rester dans les limites de sa compétence, de telles activités supposent une concertation en matière de planification, d'exécution et d'échange de renseignements. En cas d'enquête conjointe, les membres de la GRC peuvent demander aux responsables d'un autre service de police d'interroger un témoin ou l'un d'entre eux peut se rendre à l'étranger pour participer à un interrogatoire.

(vi) Mécanismes de responsabilité

Il existe certains mécanismes internes et externes de responsabilité au regard du mandat global de la GRC – y compris son mandat en matière de sécurité nationale. Ces mécanismes offrent la possibilité d'évaluer la conduite de la GRC en tenant compte des pouvoirs, des interdictions, des règles et des lignes directrices établis par la *Charte*, par les mesures législatives, et par les codes de déontologie et les politiques internes de la GRC. Plusieurs dispositions législatives, règles et

lignes directrices pertinentes aux activités liées à la sécurité nationale ont déjà été abordées dans le présent document[131] – la *Charte*, le *Code criminel*, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, etc. Les membres de la GRC sont également tenus de respecter la primauté du droit, ce qui signifie qu'ils ne sont pas au-dessus des lois et qu'ils sont assujettis aux mêmes mesures législatives que tous les autres Canadiens[132].

La *Loi sur la GRC* est une autre source importante de nature législative. Nous en avons également parlé. Pour les besoins du présent document, il convient de noter que l'article 18 de la *Loi* dresse une liste de responsabilités en matière d'application de la loi et prévoit que toute autre tâche doit être attribuée par le gouverneur en conseil ou par le commissaire de la GRC. La Loi fixe également des normes de conduite pour les membres de la GRC. Par exemple, selon l'article 37 ils doivent « respecter les droits de toutes personnes », « maintenir l'intégrité du droit et de son application ainsi que de l'administration de la justice » et « remplir [leurs] fonctions avec promptitude, impartialité et diligence, conformément au droit et sans abuser de [leur] autorité »[133]. D'après le code de déontologie de la GRC, qui est prévu par le règlement, les membres doivent obéir aux ordres légitimes, venir en aide à toute personne qui encourt un danger imminent, se garder de détruire ou de dissimuler des documents officiels et respecter les droits de toute personne, y compris le droit à un traitement exempt de discrimination[134].

Le caractère centralisé de la plupart des travaux de la GRC en matière de sécurité nationale constitue une autre forme interne de responsabilité. Une instruction ministérielle de novembre 2003 exige que les enquêtes relatives à des infractions liées au terrorisme ou qui constituent des menaces envers la sécurité nationale « soient coordonnées de façon centralisée à l'administration

---

131 Voir, par exemple, l'analyse des restrictions prévues par la *Charte* et par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour ce qui touche à la communication de renseignements.

132 Dans des circonstances particulières, la GRC est toutefois habilitée à poser certains actes par ailleurs non sanctionnés par la loi. Voir la *Loi modifiant le Code criminel (Crime organisé et application de la loi)*, L.C. 2001, ch. 32, et le document de référence intitulé « Cadre législatif visant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale ».

133 L'article 37 de la *Loi* énumère d'autres normes de conduite.

134 Voir le Code de déontologie de la GRC pour les autres normes de conduite dont il est question ici : *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361.

centrale de la GRC » en partie pour renforcer « la responsabilité opérationnelle du commissaire ».

La GRC est assujettie à certains mécanismes de responsabilité externes : le Comité externe d'examen de la GRC, la Commission des plaintes du public contre la GRC, le vérificateur général, le Parlement et des institutions civiles (comme les médias et les organismes consultatifs non gouvernementaux). On trouvera plus de détails à ce sujet dans les documents de référence intitulés : « Examen des forces de police » et « Examen des agences de renseignement de sécurité ».

L'appareil judiciaire constitue un autre mécanisme de responsabilité externe pour la GRC, dont nous avons déjà abordé le rôle. Comme nous l'avons dit, s'agissant des affaires qui aboutissent devant les tribunaux, le contrôle judiciaire est un mécanisme important de responsabilité. Dans ces affaires, les tribunaux ont la possibilité d'examiner la conduite de la GRC et de l'évaluer au vu des exigences de la *Charte* et des dispositions législatives applicables, y compris le *Code criminel*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la législation sur les droits de la personne.

Il existe aussi un certain nombre de mécanismes de responsabilité internes. En premier lieu, les activités de la GRC sont susceptibles d'examen par des officiers supérieurs du service. En outre, la Sous-direction des jugements de la GRC prévoit deux types d'arbitrage : le Comité d'arbitrage (constitué en vertu de la Partie IV de la *Loi sur la GRC*), pour des audiences disciplinaires officielles, et la Commission de licenciement et de rétrogradation (constituée en vertu de la Partie V de la *Loi sur la GRC*). Dans les deux cas, les comités comptent trois officiers, dont l'un a une formation en droit.

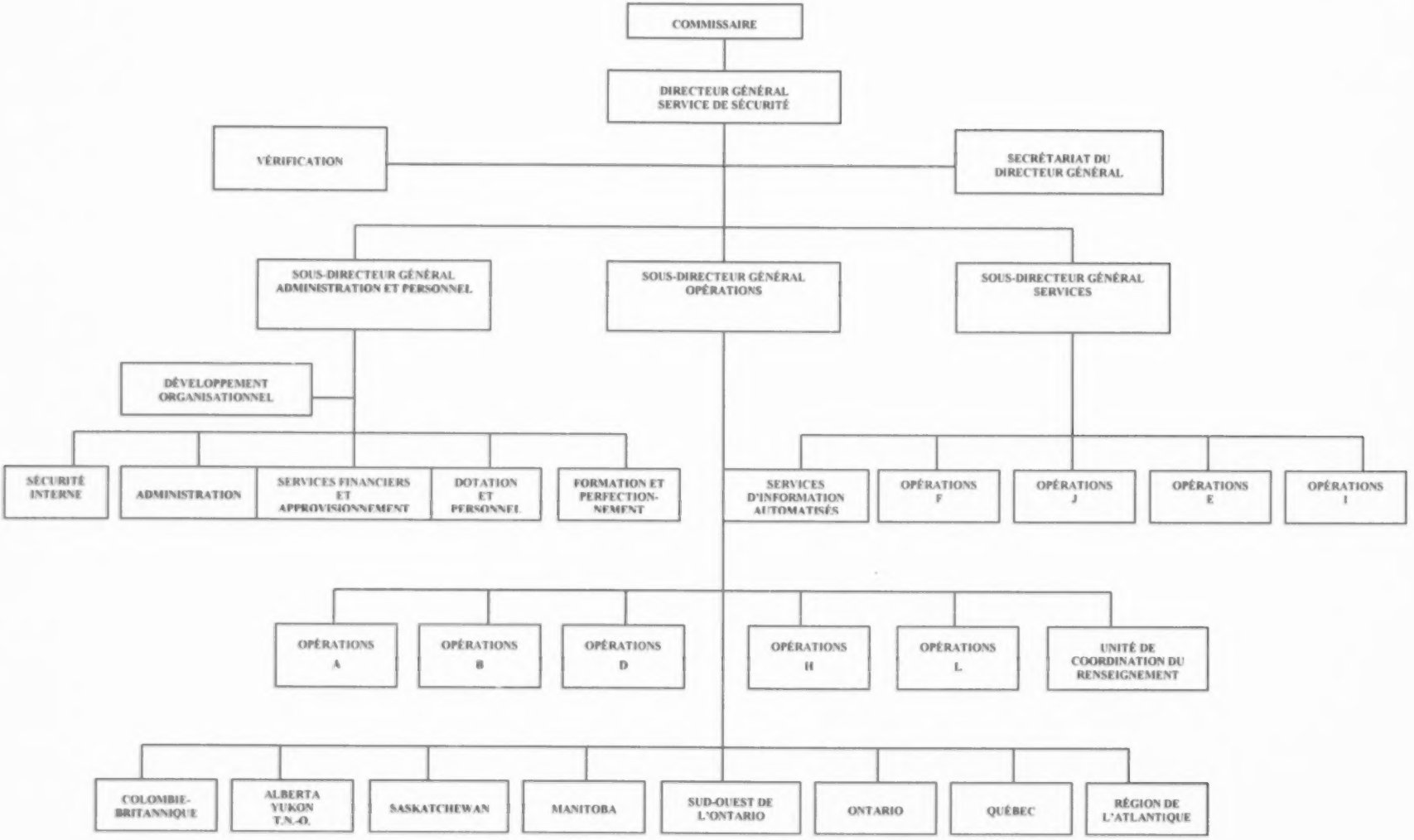
La Sous-direction de la vérification et de l'évaluation assume une autre fonction interne en matière de responsabilité. Elle offre des services de gestion des risques au regard des activités, de la culture et des contrôles internes. Il lui appartient, entre autres choses, de veiller au respect des lois, règlements et politiques internes.

La *Loi sur la GRC*[135] habilite le commissaire de la GRC ou le solliciteur général à constituer une commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur une vaste gamme de questions, y compris la conduite et l'exercice des fonctions. De telles commissions d'enquête disposent du pouvoir de convoquer des personnes à comparaître et de recevoir la preuve sous serment.

---

[135] *Loi sur la GRC*, article 24.

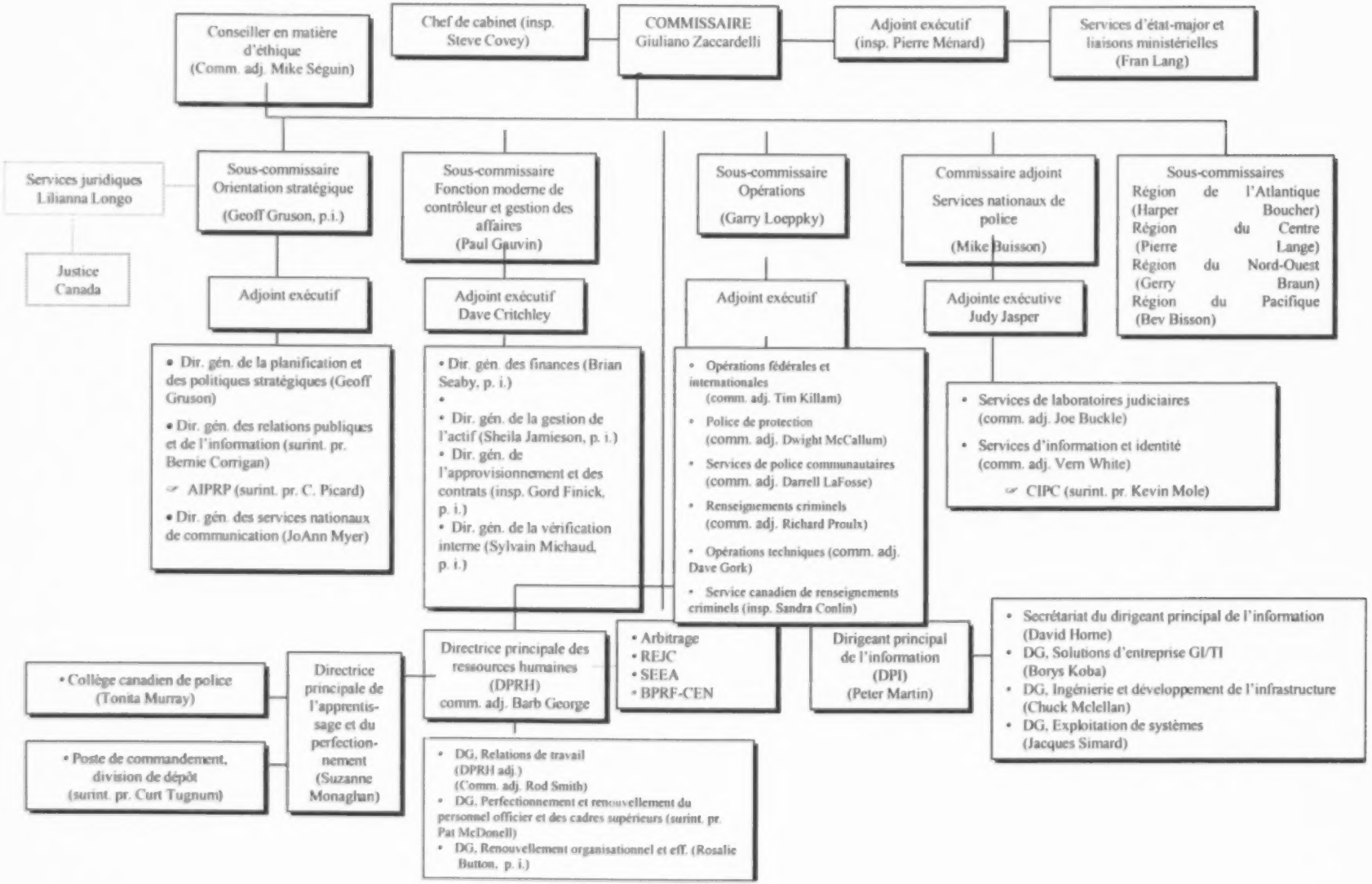
ANNEXE A
ORGANISATION DU SERVICE DE SÉCURITÉ DE LA GRC (1981)



ANNEXE B

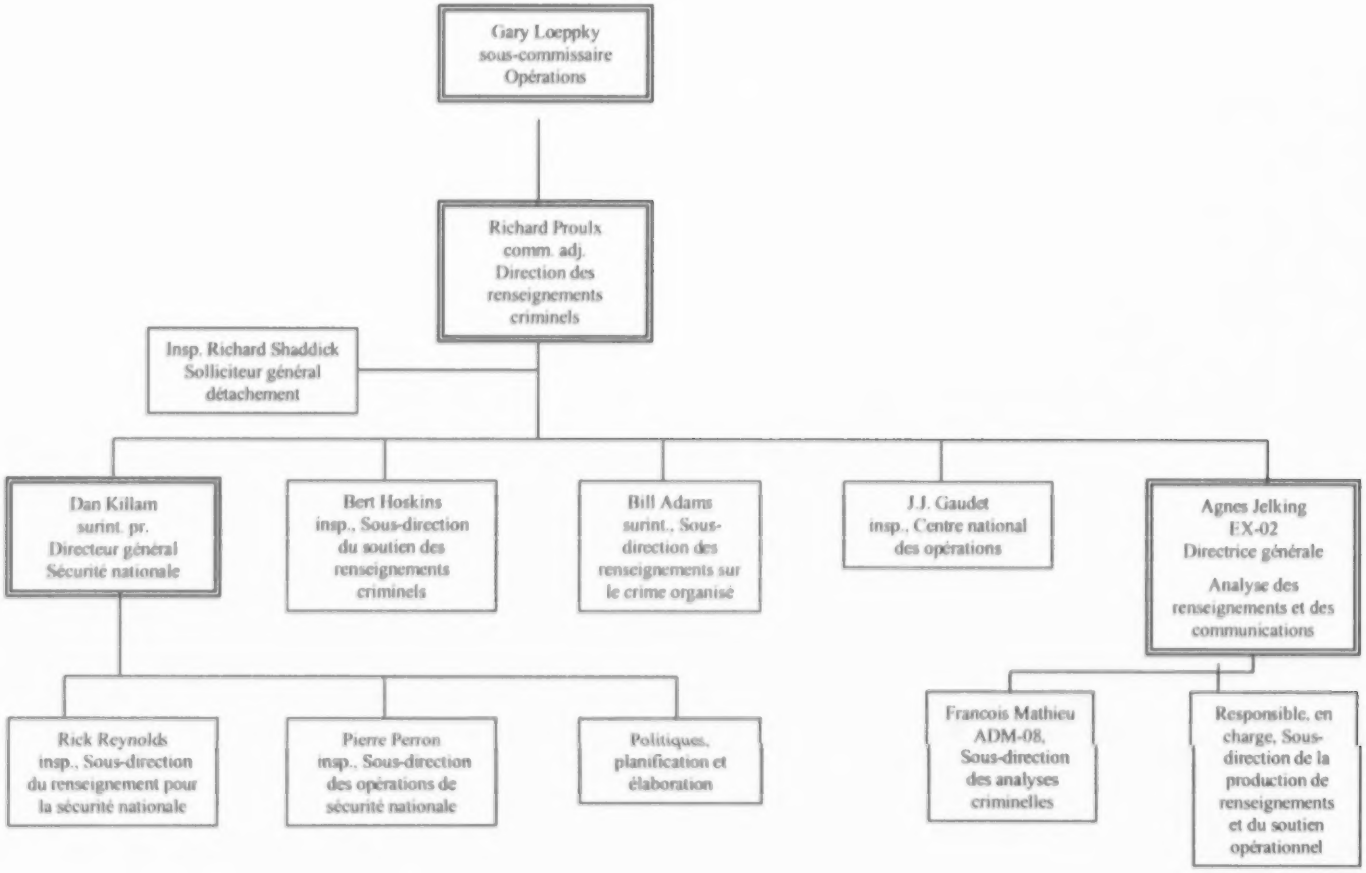
DIRECTION GÉNÉRALE NATIONALE

CA = commissaire adjoint
SC = sous-commissaire



ANNEXE C

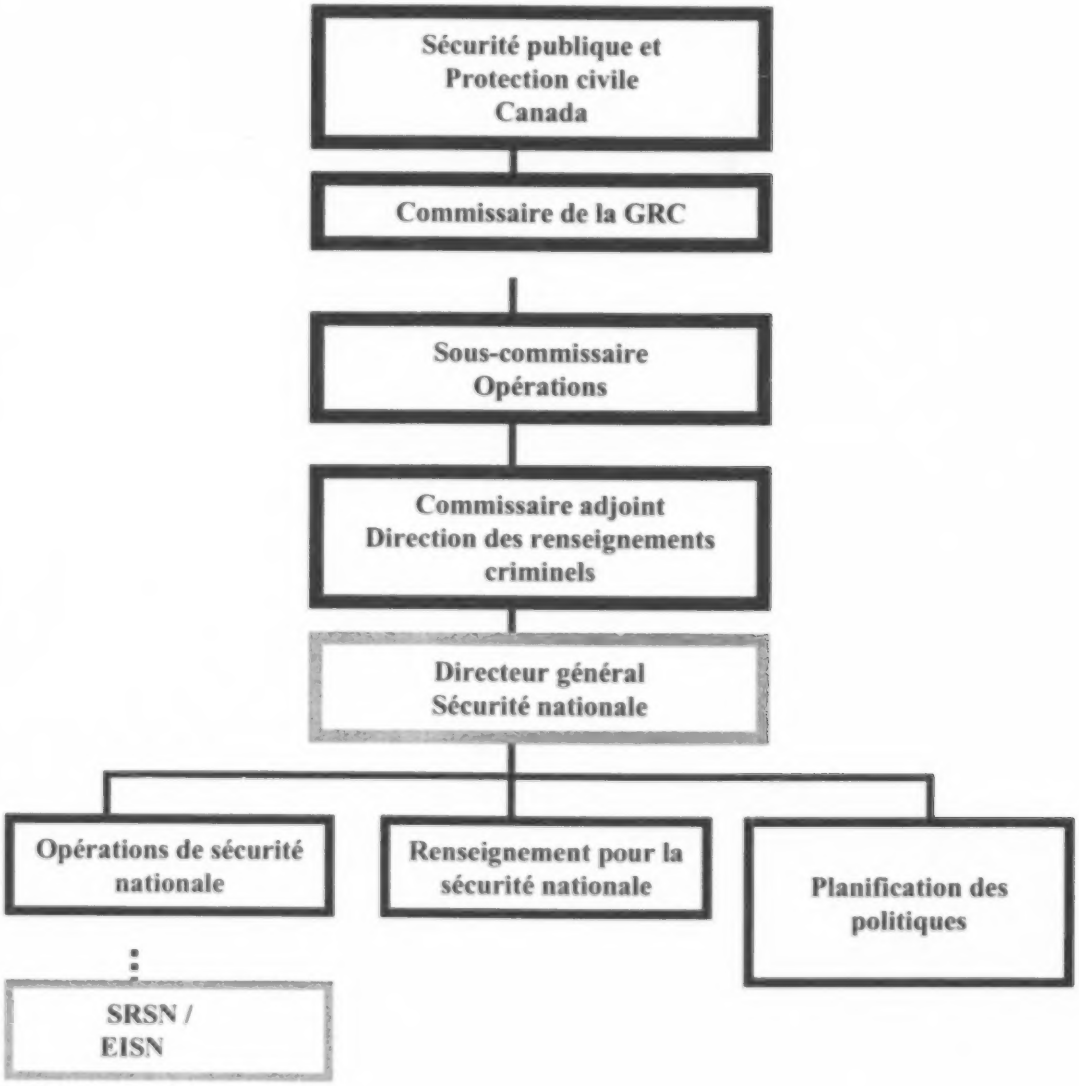
STRUCTURE ORGANISATIONNELLE – DRC



ANNEXE D

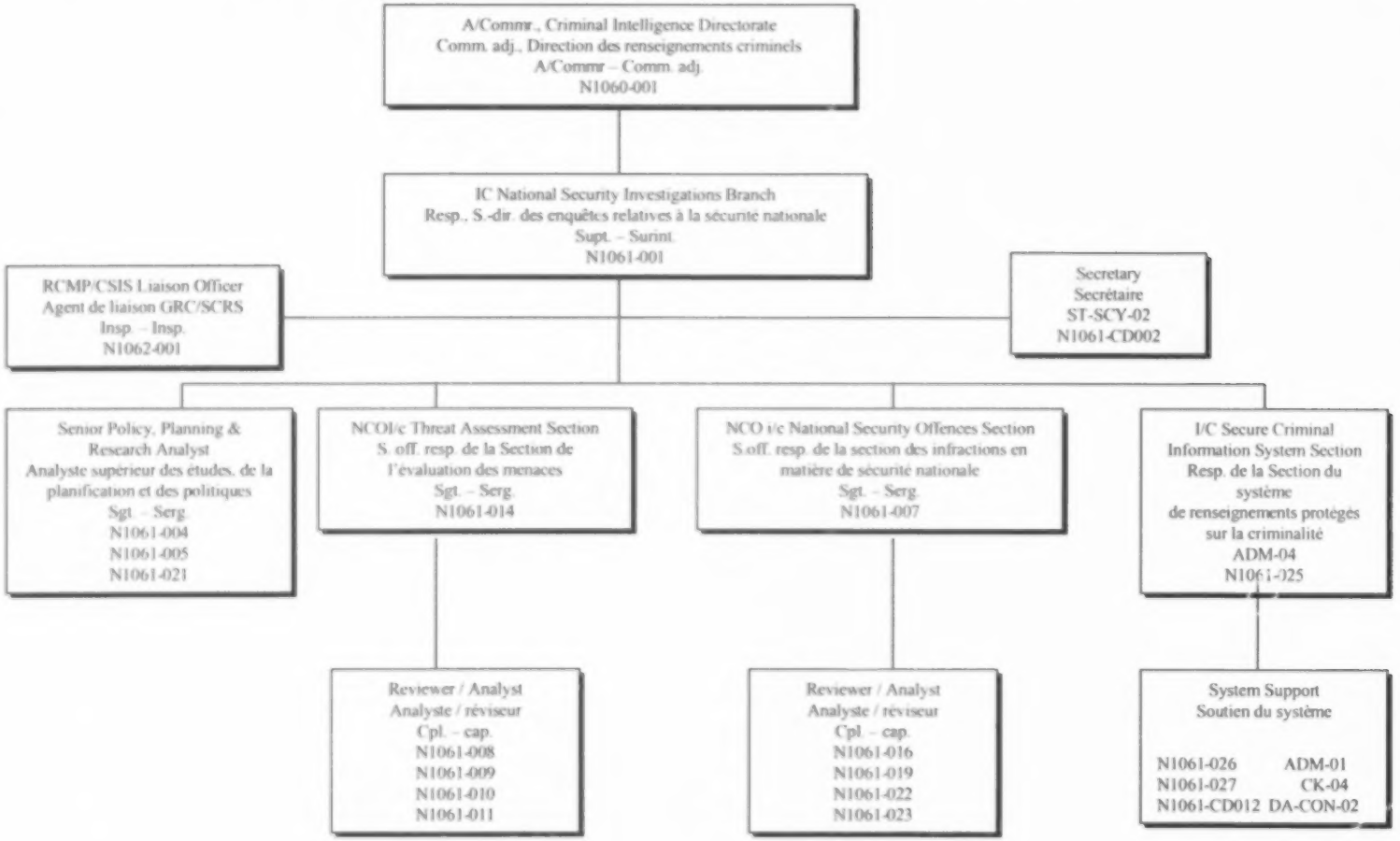
STRUCTURE DES RAPPORTS HIÉRARCHIQUES SRSN/EISN

APRÈS LE 11 SEPTEMBRE (Avril 2003)



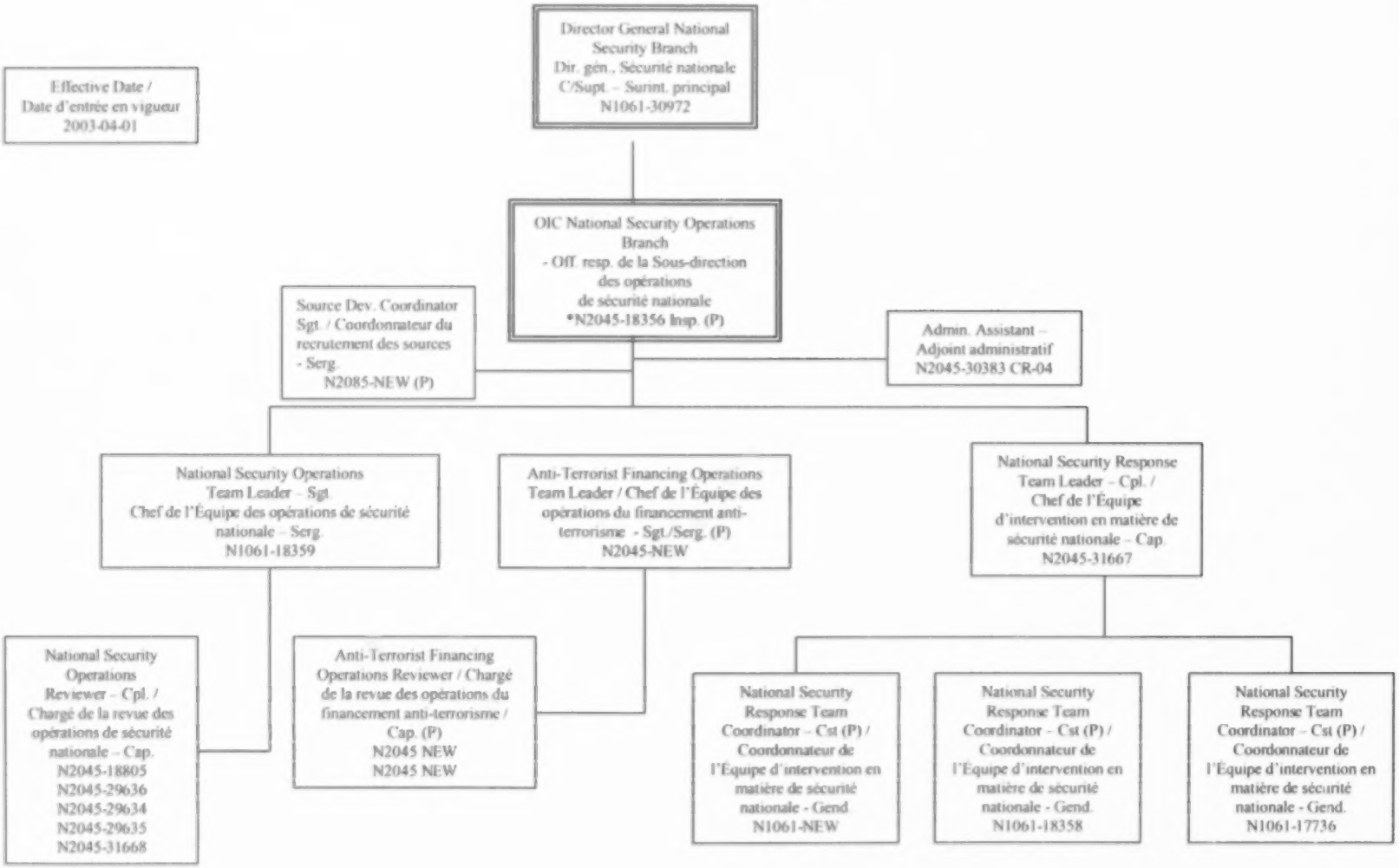
ANNEXE E

NATIONAL SECURITY INVESTIGATIONS BRANCH
S.-DIR. DES ENQUÊTES RELATIVES À LA SÉCURITÉ NATIONALE



ANNEXE F

SOUS-DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SÉCURITÉ NATIONALE



Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement
à Maher Arar

Examen de la politique

La GRC et la sécurité nationale

Document de référence supplémentaire

[TRADUCTION]

juin 2005

TABLE DES MATIÈRES

B.(ii)(a)* Examen organisationnel 1

B.(ii)(a)(1) Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale** 1

B.(ii)(a)(2) Sous-direction des opérations de sécurité nationale 4

B.(iii)(a)(4) Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale***, Équipes intégrées relatives à la sécurité nationale et autres Équipes intégrées 6

EISN-O**** 7

EIPF 12

EIELI 14

Annexe A

Annexe B

*Afin de faciliter la consultation, les rubriques de ce document correspondent à celles que l'on trouve dans le document de référence intitulé « La GRC et la sécurité nationale », daté du 10 décembre 2004. Ces rubriques sont reproduites à l'annexe A.

** Dans le Document de référence intitulé « La GRC et la sécurité nationale », daté du 10 décembre 2004, la Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale a été parfois appelé la Section des renseignements de sécurité nationale. Elle aurait dû être appelé en toute instance la Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SDERSN).

*** Dans le Document de référence intitulé « La GRC et la sécurité nationale », daté du 10 décembre 2004, les Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) ont été parfois appelées des Sections du renseignement pour la sécurité nationale (SRSN). Elles auraient dû être appelées en toute instance des Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN).

**** La liste des acronymes constitue l'annexe B.

Le premier Document de référence de la Commission sur la GRC et la sécurité nationale a dépeint l'historique des activités de la GRC en matière de sécurité nationale et décrit la structure actuelle de la Force de même que ses activités relatives à la sécurité nationale[1]. Depuis la publication de ce Document, la Commission a fait des recherches supplémentaires sur les activités de la GRC liées à la sécurité nationale, notamment en visitant le quartier général ainsi que divers bureaux locaux. Ces démarches nous ont permis d'obtenir des renseignements supplémentaires importants. Nous estimons utile de faire état de ces renseignements dans le présent supplément au Document de référence. Pour en faciliter la consultation, les titres des sections du présent document sont les mêmes que ceux du document sur la GRC, dont la table des matières figure en annexe A.

B.(ii)(a) Examen organisationnel

Comme le précise le Document sur la GRC, l'organisation des activités de cet organisme en matière de sécurité nationale a subi des changements considérables depuis le 11 septembre 2001. D'autres changements sont survenus depuis la publication du document. À titre d'exemple, la Section de l'évaluation des menaces, qui, à l'origine, faisait partie de la SDERSN, est devenue une sous-direction indépendante qui relève directement du Directeur général – sécurité nationale. Désormais, trois sous-directions relèvent du Directeur général, soit : la SDERSN, la SDOSN et la Sous-direction de l'évaluation des menaces. Les fonctions de cette dernière sont sensiblement les mêmes que celles décrites aux pages 56 et 57 du Document sur la GRC[2].

B.(ii)(a)(1) Sous-direction des enquêtes relatives à la sécurité nationale

Tel que le souligne le Document sur la GRC, la SDERSN se concentre sur la collecte et l'analyse de renseignements, ainsi que sur l'élaboration d'approches tactiques et stratégiques qui pourraient éventuellement servir dans le cadre d'enquêtes portant sur la sécurité nationale. L'autre groupe important qui relève du Directeur général – sécurité nationale, soit la SDOSN, travaille principalement à la coordination de telles enquêtes. Nous discuterons plus en détail de la SDOSN dans les pages qui suivent.

---

1 Ce document a été publié le 10 décembre 2004. Nous l'appellerons ici le « Document sur la GRC ».

2 Étant donnée la nature changeante du mandat de la GRC en matière de sécurité nationale, la structure de la Force changera sans aucun doute encore d'ici à ce que les recommandations soient faites par suite de l'Examen de la politique. Il sera donc important que toute recommandation formulée tienne compte de la mouvance éventuelle de la structure organisationnelle.

Une des fonctions principales de la SDERSN consiste à préparer des produits analytiques tactiques (PAT). Les PAT sont des dossiers de renseignements qui servent à déclencher les enquêtes criminelles (par les EISN et les SESN). Nous sommes avisés que les PAT contiennent habituellement un résumé et une description du type de criminalité en cause, de même que le détail de tous les renseignements sur lesquels se fonde le résumé.

Le processus menant à l'élaboration des PAT débute par l'examen et l'analyse des renseignements qui parviennent à la SDERSN de diverses sources, soit notamment du SCRS[3], des alliés du Canada, d'autres services policiers, d'autres agences de renseignement, d'autres ministères et organismes gouvernementaux[4] et de la communauté. Ces renseignements sont analysés et classés par ordre d'importance conformément aux priorités fixées par les officiers responsables des enquêtes criminelles (« CrOps officers ») lors de la rencontre annuelle sur les priorités tactiques. L'établissement de ces priorités découle également de discussions avec le SCRS.

Outre les renseignements qui lui proviennent de sources externes, la SDERSN dépend de ceux que lui procure la GRC pour préparer les PAT. À l'occasion, elle fera appel aux EISN ou SESN pour l'aider à préparer ces documents. En plus des renseignements qui lui parviennent sans qu'elle en fasse la demande, la SDERSN en sollicite aussi d'agences nationales ou étrangères. Nous sommes avisés, par exemple, que la GRC a déjà informé le CST de l'identité de particuliers à l'étranger, de manière à obtenir les renseignements supplémentaires dont elle avait besoin.

Une fois qu'un PAT est complet, soit on le classe, soit on décide de procéder à un projet tactique, auquel cas le dossier est remis à la SDOSN qui coordonne et supervise toutes les enquêtes. Nous sommes informés que c'est la complexité et la portée d'un PAT qui détermine à quel niveau de la GRC la décision sera prise de confier le dossier aux agents sur le terrain. Lorsqu'un PAT est de telle importance qu'il exigera l'affectation de ressources importantes aux fins d'enquête, il fait l'objet d'une présentation au Directeur général – sécurité nationale et, dans certains cas, au Commissaire adjoint de la DRC. C'est ce dernier qui autorise le renvoi du dossier aux divisions pour l'enquête. Dans de tels cas, le transfert du PAT à une unité de terrain suppose la tenue d'une réunion de toutes les unités en cause, y compris la Sous-direction divisionnelle des opérations criminelles et le commandant de l'EISN/SESN. Lorsque le PAT est

---

3 Le SCRS fournit environ 30 % des renseignements acheminés à la SDERSN.

4 Dont le CST, le MDN, le CIC, le CANAFE, les AEC, le ministère de la Justice et l'ASFC.

peu complexe et qu'il monopolisera peu de ressources, il est envoyé pour une enquête de suivi à une division, sur approbation de l'officier responsable à la SDERSN. Nous sommes aussi informés que dans la plupart des cas les PAT sont, en tout ou en partie, transmis au SCRS, ces derniers étant des partenaires dans leur formulation.

En plus de préparer les PAT, la SDERSN participe aux échanges quotidiens de renseignements de sécurité au sein de la GRC. En effet, une part importante des renseignements de sécurité nationale parvient à la GRC par le biais de la SDERSN. Bien que ces renseignements puissent servir à la préparation des PAT, il est également nécessaire qu'ils soient en grande partie transmis aux agents sur le terrain, même avant que les PAT ne soient rédigés. Au sein de la GRC, c'est à la SDERSN que les agences de renseignement doivent s'adresser si elles ont des informations à transmettre.

Troisièmement, la SDERSN a la responsabilité de répondre aux demandes de renseignements d'organismes qui ne font pas partie de la GRC. Les demandes formulées par les agences de renseignement ou par des ministères canadiens ou étrangers sont habituellement présentées à la SDOSN. Nous sommes avisés que, sauf dans les cas du SCRS et du CST, la SDERSN ne transmet qu'une quantité limitée de renseignements et d'information aux agences non-policières. La transmission de renseignements à ce type d'agences est limitée en grande partie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, selon laquelle les services policiers, dont la GRC, ne sont autorisés à divulguer des renseignements que conformément à la disposition de la *Loi* quant à la divulgation uniforme et aux exceptions qui ont trait à l'application de la loi.

Finalement, il incombe à la SDERSN de renseigner la haute direction de la Force des questions liées à la sécurité nationale[5].

---

[5] Deux autres éléments qui méritent d'être soulignés sont ressortis de nos rencontres avec les représentants de la SDERSN : i) Le Groupe de lutte contre le financement du terrorisme, qui œuvre au sein de la SDERSN, est le point d'entrée principal des renseignements qui proviennent du CANAFE; ii) la responsabilité principale de la Section des renseignements relatifs aux infrastructures essentielles (qui fait également partie de la SDERSN) porte sur les risques de piratage de bases de données et de systèmes informatiques critiques.

B.(ii)(a)(2) Sous-direction des opérations de sécurité nationale

La SDOSN concentre ses activités sur la coordination des enquêtes relatives à la sécurité nationale menées partout au Canada. Elle est chargée de fournir l'approbation du quartier général quant à toutes les enquêtes relatives à la sécurité nationale entreprises par les EISN et la SESN[6]. Son mandat comprend la responsabilité de recueillir les renseignements qui proviennent de la SDERSN et d'autres sources de la GRC ou d'ailleurs. Le travail dont doit s'acquitter la SDOSN lui parvient de diverses façons. Nous avons appris que les PAT préparés par la SDERSN, dont il a été question dans la section précédente, sont à l'origine de quelque 10 % des dossiers dont s'occupe la SDOSN. Les autres dossiers que traite cette dernière résultent de renseignements qui proviennent d'autres sources, tant au sein qu'à l'extérieur de la GRC.

Lorsque les renseignements parviennent à la SDOSN, ils sont d'abord évalués soit par l'officier responsable, soit par le responsable des opérations. Ces derniers déterminent, en premier lieu, si les renseignements font état d'actes criminels ou de criminalité potentielle. Si ce n'est pas le cas, le dossier peut être renvoyé au SCRS. Parfois, il peut sembler au départ qu'il y aura de la criminalité, mais une enquête plus poussée permet de conclure qu'il n'en est rien. Dans ces circonstances, on met fin à l'enquête et il se peut qu'on transmette les renseignements au SCRS. Nous sommes informés que de tels renseignements restent néanmoins dans le SRPC, jusqu'à ce qu'ils soient supprimés dans le cours normal des activités. La deuxième question qui doit être tranchée dès le départ est celle de savoir si les renseignements ont trait à la sécurité nationale. À cet égard, la décision n'est également pas définitive. Comme nous l'avons mentionné dans le Document sur la GRC, les crimes relatifs à la sécurité nationale chevauchent beaucoup d'autres types de comportements criminels. Nous sommes informés que si on estime que le dossier a un lien avec la sécurité nationale, il est traité comme un dossier de cette nature et régi par toutes les politiques et procédures de sécurité nationale. Cette règle s'applique même si l'enquête est menée par des agents extérieurs aux EISN et SESN. Si, en fin de compte, on juge que le dossier n'est pas lié à la sécurité nationale, l'enquête est interrompue ou confiée à une autre section de la GRC ou à un autre service policier. Selon les informations qui

---

[6] Les EISN, tel que décrites en détail dans le Document sur la GRC, sont des équipes intégrées chargées des enquêtes sur la sécurité nationale. Elles sont situées à Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal. Les divisions de la GRC qui ne sont pas dotées d'EISN disposent de Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SESN) qui s'acquittent des mêmes fonctions, sans toutefois être intégrées à d'autres services policiers ou à des ministères. Voir la suite du document pour davantage de renseignements.

nous ont été fournies, la détermination de ce qui relève de la sécurité nationale s'appuie sur la *Loi sur les infractions en matière de sé curité* et sur le *Code criminel*.

Si l'officier responsable ou le responsable des opérations décide d'ouvrir une enquête suite aux renseignements reçus, le dossier est confié à un réviseur de la SDOSN. Les réviseurs jouent un rôle central au sein de la SDOSN. Lors de notre rencontre avec des représentants de la SDOSN, on nous a dit que douze personnes occupaient des postes de réviseurs et que l'objectif était d'arriver à vingt. Le réviseur est le coordonnateur, au quartier général, des enquêtes sur la sécurité nationale dans son champ de spécialité. À moins qu'elles ne soient closes peu après avoir été ouvertes[7], pratiquement toutes les enquêtes qui portent sur la sécurité nationale menées par la GRC sont confiées à un réviseur de la SDOSN. Dans le cadre de ses fonctions, ce dernier coordonne l'échange de renseignements entre le quartier général et les agents chargés de l'affaire sur le terrain, trouve les ressources spécialisées au sein de la GRC pour soutenir le dossier, interagit avec les corps policiers nationaux et étrangers[8], avec le SCRS et avec les agents de liaison de la GRC postés à l'étranger, et il s'assure que les politiques et procédures de la GRC, notamment celles relatives à la sécurité nationale, sont respectées. Le réviseur doit également s'assurer que toutes les enquêtes de la GRC ayant été jugées liées à la sécurité nationale (même celles qui ne proviennent pas des EISN ou SESN et qui ne sont pas l'objet d'enquêtes) sont coordonnées par le quartier général.

La SDOSN est également responsable de superviser l'échange de renseignements avec les services policiers nationaux. Nous sommes informés que même si ces échanges peuvent se faire sur le terrain, surtout dans les cas où les agents de la GRC partagent des locaux avec ceux d'autres services policiers[9], la SDOSN doit être tenue au courant de tous les échanges de renseignements de ce type. Nous sommes également informés que dans ce cas, le responsable de l'EISN doit approuver ces échanges. On nous informe aussi que comme elle interagit avec les agents de liaison de la GRC qui travaillent à l'étranger, la SDOSN a aussi été impliquée dans les échanges de renseignements avec des services policiers étrangers, par l'intermédiaire de l'agent de liaison, et que c'est la SDOSN qui approuve les échanges de

---

7 C.-à-d. lorsque l'enquête est très courte.

8 Tel que nous le soulignerons ultérieurement à l'égard des corps policiers nationaux, l'échange de renseignements se fait souvent directement, du moins entre les EISN et les services policiers canadiens.

9 Tel que nous en avons discuté ailleurs dans le Document sur la GRC et dans le présent Document supplémentaire, le personnel de la GRC affecté à la sécurité nationale partage souvent des bureaux avec d'autres acteurs responsables de la sécurité nationale. Voir le passage portant sur la relation entre les EISN, les EIPF et les EIELI.

renseignements de ce type. Comme nous l'avons fait remarquer ci haut, c'est la SDERSN qui peut autoriser le partage de renseignements avec les agences de renseignement de sécurité des pays étrangers.

B.(iii)(a)(4) Sections des enquêtes relatives à la sécurité nationale, Équipes intégrées de la sécurité nationale et autres Équipes intégrées

Le personnel de la Commission a rencontré des employés de l'EISN-O, de l'EIPF de Toronto et de l'EIELI de Windsor.

EISN-O

L'EISN-O est située en banlieue de Toronto et elle est responsable de l'ensemble de l'Ontario, à l'exception de la région de la capitale nationale. Comme nous l'avons noté dans le Document sur la GRC, outre les membres de la GRC, des représentants d'autres services de police sont détachés au sein des EISN. Dans le cas de l'EISN-O, elle comprend (ou comprenait) la police provinciale de l'Ontario, le service de police de Toronto, la police régionale de York, la police régionale de Durham, la police régionale de Peel, le SCRS et l'ASFC. En date du mois d'août 2004, l'EISN-O comprenait 53 membres réguliers de la GRC, deux employés civils de la GRC ainsi que 22 employés détachés d'autres services ou unités de la GRC[10]. En outre, tant la Section provinciale ontarienne antiterroriste (SPOA) que des représentants des procureurs généraux du Canada et de l'Ontario partagent les locaux de l'EISN-O. Il en va de même de l'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé (UMECO), dont le mandat porte principalement sur le crime organisé. La communication entre les deux organismes s'en trouve facilitée. Nous sommes informés qu'advenant une situation d'urgence qui affecterait la sécurité nationale, telle celle du 11 septembre 2001, et qui nécessiterait qu'un grand nombre supplémentaire d'agents exécute le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale, l'UMECO pourraient fournir un tel personnel. On s'attend à ce que la communication accrue qui découle du fait de travailler

---

[10] Nous avons appris que le terme « employé détaché » pourrait ne pas convenir pour désigner la plupart des personnes affectées à l'EISN par d'autres organismes. En fait, ces employés qui proviennent d'agences partenaires et qui sont destinés à rester plus longtemps au sein de l'EISN ont été « transférés » à cet organisme. Ces transferts durent généralement de trois à cinq ans. Ils sont considérés comme des « actifs » de l'EISN. Nous avons toutefois compris qu'en dépit du fait que les employés « transférés » rendent des comptes par le biais de la voie hiérarchique de l'EISN, ils sont le plus souvent payés par leurs agences d'attache en plus d'être régis par le processus disciplinaire de ces dernières. En outre, les agences partenaires de l'EISN lui fournissent du personnel à court terme, au cas par cas et selon les besoins. L'EISN-O préfère restreindre à cette dernière catégorie d'employés la désignation de personnel « détaché ».

sous le même toit facilite la transition par rapport à celle qui aurait cours avec un personnel qui ignore tout des opérations de l'EISN.

Comme nous l'avons mentionné dans le Document sur la GRC, les EISN se concentrent sur les enquêtes relatives aux crimes affectant la sécurité nationale. Durant l'année civile la plus récente, l'EISN-O a ouvert environ 1 174 nouveaux dossiers[11]. De plus, l'équipe s'est occupée de 12 projets importants et de 9 mini crises. Les projets consistent en enquêtes importantes qui reflètent les priorités tactiques nationales de la GRC, telles que définies par les officiers responsables des enquêtes criminelles (« CrOps officers »). Les mini crises sont des urgences à court terme. L'EISN-O a cité, comme exemple de mini crise, la menace de faire sauter une bombe dans le vol El Al à destination de Toronto en 200 3.

L'EISN-O assume une fonction de coordination centralisée de collecte de renseignements. Nous sommes informés que toutes les attributions de missions externes proviennent de l'AR de l'EISN-O (AR). Tout comme le processus déclenché lorsque la SDOSN reçoit des renseignements, l'AR fait deux déterminations initiales : premièrement, il décide si les renseignements sont liés suffisamment à la sécurité nationale; et deuxièmement, il détermine s'ils sont de nature suffisamment criminelle. Les dossiers qui ne satisfont pas à ces critères sont rejetés ou, à l'occasion, si le lien avec les activités criminelles est trop ténu, elles sont renvoyées directement par l'AR au SCRS.

Un grand nombre des demandes externes que reçoit l'EISN-O provient par l'intermédiaire de la SDOSN. Avant d'être soumises à l'EISN-O, ces demandes auront donc passé par plusieurs étapes de filtrage visant à déterminer si les critères susmentionnés s'appliquent. Parmi ces demandes, on compte les demandes d'assistance provenant d'organismes étrangers. La GRC nous informe que toutes les demandes d'assistance d'organismes étrangers (même celles pouvant être classifiées comme soulevant une question de « vie ou de mort ») doivent d'abord être présentées au quartier général de la GRC. Nous sommes avisés que lorsqu'un organisme étranger présente une demande directement à une EISN, on le renvoie au quartier général de la GRC.

L'AR peut également recevoir des renseignements d'autres corps policiers canadiens, qui peuvent amener le déclenchement d'une enquête en matière de sécurité nationale. Dans ce cas également, l'AR décide si l'EISN exécutera ou non la tâche. Dans de tels cas, la SDOSN

[11] En 2003, on a ouvert 1 123 nouveaux dossiers.

sera informée aussitôt qu'un dossier est ouvert. Cependant, si l'EISN reçoit uniquement un élément d'information à l'égard duquel elle ne mène pas d'enquête ou effectue seulement une courte enquête, la SDOSN peut être informée lorsque ces renseignements sont téléchargés vers le SRPC. La GRC nous a donné l'exemple d'un EISN qui reçoit un appel téléphonique lui indiquant qu'on a trouvé une enveloppe contenant une poudre non identifiée. Dans ce cas, il se pourrait que l'enquête sur cette question soit terminée avant l'ouverture officielle d'un dossier. Dans de tels cas, on n'obtient pas l'approbation préalable de la SDOSN avant d'enquêter, mais celle-ci est informée de façon concomitante avec l'enquête.

L'AR filtre également les renseignements que l'EISN obtient du public ainsi que les renseignements que les agents de l'EISN obtiennent quand ils enquêtent sur des questions qui ne sont pas reliées à leurs dossiers, avant que l'EISN donne suite à ces renseignements. On nous indique, de plus, que l'AR examine des rapports, tels que ceux produits par le Centre d'information de la police canadienne sur virtuellement tous les crimes déclarés, pour déterminer s'il se pourrait que l'un d'entre eux ait un lien avec la sécurité nationale[12].

L'AR exerce également un suivi sur les enquêtes dans d'autres domaines[13] pour déterminer s'il existe un lien avec la sécurité nationale. On nous informe que l'EISN intervient s'il est estimé que le dossier a un lien avec la sécurité nationale. Selon la nature du lien avec la sécurité nationale, le dossier est transféré à l'EISN, ou aux agents de l'EISN qui travaillent avec la division qui a ouvert l'enquête. On nous informe toutefois, que, dans tous ces cas, l'EISN tient la SDOSN complètement au courant du déroulement du dossier et que toutes les politiques et méthodes en matière de sécurité nationale sont appliquées.

La moitié environ du travail de l'EISN-O consiste en des « enquêtes courantes » et l'autre moitié en des « projets à long terme ». Les enquêtes courantes peuvent elles-mêmes se diviser en enquêtes à court terme et en mini crises. Les enquêtes courantes sont généralement menées par un membre de l'Équipe d'intervention rapide de l'EISN-O. En ce qui concerne les mini crises et les cas d'urgence, il se peut qu'il faille prendre des décisions sur-le-champ, et on nous informe que l'on n'a peut-être pas toujours le temps d'obtenir l'approbation « officielle » du quartier général de la GRC avant de commencer l'enquête. Quoi qu'il en soit, le quartier

---

12 L'AR de l'EISN-O nous indique qu'il porte une attention particulière aux crimes tels que les vols d'explosifs et qu'il peut faire enquête pour déterminer s'il existe un lien entre ces crimes et la sécurité nationale.

13 Par exemple, dans la section du crime organisé.

général et le Service divisionnaire de la police criminelle sont, dans de telles circonstances, informés aussitôt qu'une intervention a lieu. De plus, ces deux entités sont informées du déroulement du dossier et nous avons appris que l'on procède le plus rapidement possible aux autorisations et à l'examen des dossiers.

En ce qui concerne les projets à plus long terme, le processus d'approbation est plus structuré. On procède d'abord à une analyse stratégique des renseignements criminels. Les analyses portent principalement sur les tendances qui se dessinent, par exemple quels groupes ou entités semblent être impliqués dans des activités concernant la sécurité nationale ou criminelles. Ces analyses stratégiques sont transmises au quartier général de la GRC dans le cadre du processus d'établissement des priorités. Le quartier général à Ottawa établit les priorités stratégiques au printemps de chaque année. En ce qui concerne les priorités stratégiques, le travail se poursuit jusqu'à ce qu'il soit mis fin à l'enquête ou que la question devienne une priorité tactique. La GRC établit ses priorités tactiques à l'automne de chaque année. Dès qu'une question devient une priorité tactique, l'enquête vise à désorganiser les activités criminelles ou à déposer des accusations criminelles. C'est la Sous-direction des opérations criminelles[14] qui, en définitive, détermine tant les priorités stratégiques que les priorités tactiques. On nous indique que la première instance de décision et de rapport avant d'entreprendre une enquête majeure est la Sous-direction divisionnelle des opérations criminelles. C'est dans cette sous-direction que l'on examine le plan d'enquête pour s'assurer qu'il respecte les politiques et méthodes, avant de le transmettre avec une recommandation positive à la SDOSN. Celle-ci fait un nouvel examen du dossier et la décision finale est prise par le sous commissaire, Direction des renseignements criminels.

Tant les priorités stratégiques que les priorités tactiques impliquent des enquêtes et la collecte de renseignements. Bien que le but soit la poursuite des criminels, les renseignements recueillis ne peuvent pas tous servir d'éléments de preuve. Quoi qu'il en soit, tous ces renseignements demeurent dans le SRPC jusqu'à ce qu'ils soient supprimés dans le cours normal des activités.

---

[14] Ce processus ressemble beaucoup à celui suivi par la SDOSN à Ottawa lors de la préparation des PAT. Le travail accompli par la SDERSN s'insère aussi dans la définition des priorités tactiques en assurant que la Sous-direction divisionnelle des opérations criminelles tous les renseignements requis à cette fin. Les priorités tactiques fixées, les PAT sont préparées en conséquence. La collecte des renseignements et le traitement ultérieur de ceux-ci doit s'aligner tant sur les priorités stratégiques que tactiques. Par exemple, si la personne « A » est une priorité tactique, elle sera l'objet principal du PAT, s'il en est besoin. Il faut noter que les priorités tactiques ne font pas toutes l'objet d'un PAT, étant donné que certaines font déjà l'objet d'une enquête lors de leur désignation.

Bien que cela ne soit pas conforme à la pratique habituelle, l'EISN-O a effectué une enquête conjointe avec le FBI. De plus, dans certains cas le FBI ou d'autres partenaires dans l'application de la loi ont mené des enquêtes criminelles sur certaines personnes visées par des enquêtes de la GRC. Nous sommes informés que dans ces cas les renseignements ont été mis en commun et les deux organismes ont collaboré. Les agents du FBI sont venus à Toronto une fois comme observateurs lors d'une enquête, puisqu'il était question de menaces visant des intérêts américains. On nous indique que dans tous ces cas, le quartier général a coordonné les enquêtes.

L'EISN-O dispose également de son propre Groupe de recrutement de sources. Lorsque les membres de l'EISN constatent qu'ils ont besoin d'une source humaine, ils s'adressent au Groupe de recrutement de sources. Une fois que le Groupe a identifié une source humaine, la personne est mise en contact avec les agents-enquêteurs qui en ont besoin. Comme nous l'avons mentionné dans le Document sur la GRC, le rôle du quartier général dans l'identification des sources consiste à exercer une surveillance et à établir des politiques en la matière.

On nous informe que tous les renseignements obtenus par les agents détachés à l'EISN en provenance d'autres organismes ne peuvent être divulgués aux organismes d'attache, sauf par les voies normales en matière de sécurité nationale.

L'EISN-O comprend également un Centre des opérations spéciales (COS). Il s'agit d'un endroit doté de matériel à la fine pointe de la technologie; des écrans vidéo sont fixés aux murs et de nombreux postes d'ordinateur sont installés sur chacune des cinq ou six rangées de bureaux dans la pièce. Le COS a la capacité de surveiller et/ou coordonner des événements majeurs, tels que l'incident El Al mentionné ci-dessus ou la visite d'un dignitaire étranger à Toronto. Les postes d'ordinateurs sur chaque rangée de bureaux dans le COS sont à la disposition de chacun des partenaires de l'EISN et leur permettent de communiquer avec les réseaux informatiques de leurs organismes respectifs. Aucun de ces postes d'ordinateur ne permet d'accéder au SRPC. Il y a trois bureaux de l'EISN-O dans le COS qui ont accès au SRPC. Un de ces bureaux a également des liens avec les ambassades et les hauts-commissariats du Canada à l'étranger. Bien que les organismes étrangers n'aient pas de postes d'ordinateur dans le COS, ils peuvent y être reliés électroniquement au besoin.

EIPF

Dans le Document sur la GRC, les EIPF se voient accorder un rôle important dans le mandat de la GRC en matière de sécurité nationale. Étant donné ce qu'on nous a dit lors de notre visite au EIPF de Windsor, il semble que les EIPF n'aient actuellement pas un rôle important dans la sécurité nationale. Bien qu'il soit amplement question des EIPF dans l'Accord Manley-Ridge, et bien que la sécurité nationale fasse clairement partie de leur mandat, en ce moment les EIPF concentrent davantage leurs énergies sur la circulation transfrontalière illégale de biens et de personnes entre le Canada et les É.-U. Les EIPF s'occupent principalement de la sécurité de la frontière entre les points d'entrée officiels[15].

À l'heure actuelle, les EIPF jouent un rôle de soutien aux EISN dans les activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Les EIPF sont, en quelque sorte, les yeux et les oreilles des EISN à la frontière. Tout renseignement qui, selon une EIPF, a un lien avec la sécurité nationale est transmis à une EISN. Les membres des EIPF peuvent aussi recevoir des tâches des EISN. L'EISN-O a, à quelques occasions, confié des tâches à l'EIPF de Windsor. L'EISN-O a conservé l'initiative dans le dossier chaque fois qu'elle a confié une tâche à l'EIPF de Windsor, et on nous indique que toutes les politiques et méthodes en matière de sécurité nationale ont été appliquées.

Les EIPF comprennent les principaux partenaires suivants : la GRC, l'ASFC, la U.S. Immigration and Customs Enforcement, la U.S. Coast Guard et le U.S. Customs and Border Protection. Un agent de la Police provinciale de l'Ontario est également détaché à l'EIPF de Windsor. En outre, deux membres du personnel de l'EISN-O travaillent à l'EIPF de Windsor. Les principaux partenaires ne travaillent pas en équipe de la même façon que les EISN. Par exemple, nous sommes informés que le personnel des partenaires n'accompagnera pas les agents de la GRC lors de leurs enquêtes. Chaque partenaire a son propre bureau et travaille de façon indépendante. Le partage des locaux (« co-location ») vise principalement à faciliter le partage de renseignements.

Un des agents de l'EISN-O qui travaille à l'EIPF examine les rapports d'activités de l'EIPF et vérifie s'ils contiennent quoi que ce soit d'important au point de vue de la sécurité nationale. Ces renseignements sont, par la suite, transmis à l'EISN-O[16]. On nous informe qu'on ne peut

---

15 Il incombe à l'ASFC de veiller à la sécurité de la frontière *aux* points d'entrée.

16 On nous a dit que l'expression « sécurité nationale » n'est pas toujours définie de la même façon. Aux É.-U., par exemple, certaines personnes sont d'avis que tous les ressortissants étrangers illégaux menacent la sécurité nationale. Cette définition impose à l'EIPF un rôle beaucoup plus important en matière de sécurité nationale.

accéder au SRPC ou à d'autres renseignements en matière de sécurité nationale que par l'intermédiaire de l'EISN.

En plus d'exercer des activités opérationnelles et de mener des enquêtes, l'EIPF a également une section du renseignement. L'EIPF participe à la préparation de deux produits concernant le renseignement : chaque mois, elle prépare un rapport de division de l'EIPF, et, chaque année, une Évaluation des risques entre les points d'entrée au Canada et aux É.-U. (ERPE). Dans le rapport de division mensuel, on examine les informations de base obtenues par l'EIPF pour en tirer du renseignement. L'objectif est de déceler les tendances en matière d'activités criminelles et de placer les priorités sur les personnes et les groupes impliqués dans des activités criminelles qui risqueraient d'avoir des conséquences graves pour la collectivité. Le rapport porte principalement sur la circulation illégale de biens et de personnes. On nous indique que le rapport contient des renseignements protégés, mais pas de renseignements relatifs à la sécurité nationale ni de renseignements très secrets. Le rapport de division mensuel est préparé principalement à l'intention de l'EIPF, mais on nous informe que la Division du renseignement de la GRC l'intègre dans un rapport de division mensuel sur le renseignement.

L'ERPE est compilée à partir de renseignements fournis par les principaux partenaires des EIPF et d'autres organismes d'application de la loi. Il établit le profil des activités criminelles sur le plan géographique, des données démographiques, des infrastructures, de leurs racines et des groupes criminels impliqués. On nous a indiqué également que l'ERPE a principalement comme objet d'identifier les risques associés à la circulation transfrontalière illégale des biens et des personnes. Nous voulons noter, toutefois, qu'un examen d'une ERPE nous a permis de constater qu'elle contenait des renseignements en matière de sécurité nationale, y compris des renseignements sur des suspects et des liens potentiels avec des groupes terroristes. On nous a informés que ces renseignements provenaient de l'EISN, sans toutefois être considérés très secrets. L'ERPE est distribuée aux principaux partenaires des EIPF au Canada et aux É.-U.[17] Les partenaires des EIPF se réunissent régulièrement pour partager des renseignements. On nous informe qu'aucun renseignement en matière de sécurité nationale n'est partagé lors de ces réunions.

EIELI

---

[17] On nous adit qu'en sus des partenaires principaux, l'ERPE 2004 a été transmis aux organismes suivants : le ministère de la Justice des É.-U., la Michigan State Police, le service de police du Pacifique Canadien, la Police provinciale de l'Ontario et le chef de police de Walpole Island.

La Commission a également visité l'EIELI de Toronto. L'EIELI de Toronto partageait des locaux avec le Groupe de travail sur l'immigration (GTI) de la GRC. Le travail des EIELI consistait principalement à exécuter les mandats portant sur l'immigration. L'ASFC dirigeait ce travail et transférait les dossiers tant à l'EIELI qu'au GTI. Dans le contexte de ce travail, l'EIELI appuyait l'EISN en lui communiquant tout renseignement pertinent trouvé dans les dossiers de l'ASFC ou obtenu dans le cadre de l'exécution des mandats. Les agents de l'EISN pouvaient décider de diriger toute enquête qui semblait avoir un lien avec la sécurité nationale. L'EIELI pouvait continuer à traiter ces dossiers, mais sous la supervision de l'EISN.

En ce qui concerne l'exécution des mandats d'amener dans le contexte de l'immigration, l'EIELI recevait de l'ASFC un dossier contenant une quantité importante de renseignements sur la personne concernée. L'EIELI examinait le dossier et transmettait à l'EISN tous les renseignements en matière de sécurité nationale s'y trouvant. On nous informe que les agents de l'EIELI n'avaient pas accès au SRPC ni aux autres renseignements en matière de sécurité nationale liés aux cas d'exécution des mandats d'immigration.

On prévoyait que l'EIELI pourraient, à la longue, avoir ses propres projets en matière de sécurité nationale,[18] mais cela ne s'est pas produit jusqu'à maintenant. L'EISN pouvait également demander à l'EIELI d'intervenir dans une enquête en matière de sécurité nationale. De telles demandes ont été faites, mais très rarement.

Nous venons d'être informés qu'au 1er avril 2005, la GRC a transféré les ressources des EIELI aux EISN. Les EIELI ont donc disparu. Nous sommes informés que le GTI, qui est doté de personnel provenant de la GRC et de l'ASFC, continue à se concentrer sur les arrestations en vertu de mandats d'immigration et qu'il appuie les EISN au besoin.

---

[18] On a mentionné, par exemple, des projets sur l'émission de faux passeports.

ANNEXE A

COMMISSION ARAR, EXAMEN DE LA POLITIQUE
DOCUMENT D'INFORMATION RATTACHÉ AU DOCUMENT DE REFERENCE
LA GRC ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

TABLE DES MATIÈRES

Error! No table of conte nts entries found.